

Hvordan gjøre kommuneplanens samfunnsdel mer relevant for egne medarbeidere?

En kvalitativ analyse av hvordan medvirkningstiltak for å forankre samfunnsdelen som overordnet styringsverktøy innad i organisasjonen har fungert i Vennesla kommune.

MARTHE HURVENES HANSEN

VEILEDER

Jørn A. Cruickshank

Universitetet i Agder, 2024

Fakultet for humaniora og pedagogikk

Institutt for nordisk og mediefag

Sammendrag

Denne studien tar for seg hvordan interne medvirkningstiltak under revisjon av kommuneplanens samfunnsdel i Vennesla kommune i 2023 har fungert. Den kvalitative analysen belyser hvilke organisatoriske effekter som en slik form for medvirkning i strategisk planlegging har ført med seg.

Med utgangspunkt i studiens forskningsspørsmål forskes det på egen praksis, og det benyttes et aksjonsbasert forskningsdesign ettersom forfatter har hatt en dobbeltrolle som prosjektleder og forsker.

Studiens funn viser at overordnede strategiske planer kan oppfattes som svevende og lite konkret for de ansatte på enhetsnivå. Likevel er de ansattes perspektiver, kunnskap og erfaringer avgjørende informasjon for kommuneledelsen i utarbeidelsen av slike planer. Involveringen har bidratt til organisatorisk læring, og sikret at den nye samfunnsdelen gjenspeiler et bredt spekter av innsikt og erfaringer, noe som fører til en mer helhetlig og inkluderende samfunnsplanlegging.

Hvordan ansatte involveres i planprosesser avhenger av kommuneledelsens ambisjoner og ressurser. Studien viser at selv om intern medvirkning ikke er pålagt av plan- og bygningsloven, gir det positive effekter for kommunen som organisasjon og arbeidsgiver.

Funnene gir nyttig innsikt til andre kommuner om involvering av egne medarbeidere i strategiske planprosesser, spesielt til kommuner som har en revisjon av samfunnsdelen nært forestående.

Studien oppfordrer toppledere i kommunen til å sørge for jevnlig treffpunkter med de ansatte, også uavhengig av pågående planprosesser. Slike arenaer for dialog på tvers av organisasjonsnivåer er viktige for økt trivsel på arbeidsplassen, forståelse for hverandres roller, og tydelig kommunikasjon i organisasjonen.

Nøkkelord: *kommuneplanens samfunnsdel, aksjonsforskning, intern medvirkning, samfunnsplanlegging*

Abstract

This study examines how measures to ensure internal participation from employees in overall strategic planning in the municipality of Vennessla in 2023 have had organizational effects.

Based on the study's research questions, the research focuses on one's own practice, utilizing an action-based research design, as the author has had a dual role as both project manager and researcher.

The study's findings indicate that overreaching strategic plans can be perceived as vague and too abstract by employees. Nevertheless, employees' perspectives, knowledge, and experiences are crucial information for the municipal leadership when developing strategic plans. The involvement has contributed to organizational learning and ensured that the new strategic plan for the municipality reflects a broad spectrum of insights and experiences, leading to a more comprehensive and inclusive community planning.

How employees are involved in planning processes depends on the ambitions and resources of the municipal leadership. This study shows that even though internal participation is not mandated by the Norwegian legislation, it provides positive effects for the municipality as an organization and employer.

The findings offer valuable insights to other municipalities about involving their own employees in strategic planning processes, especially for those facing an upcoming revision of the overall strategic plan discussed in this study.

The study encourages municipal leaders to ensure regular meetings with their employees, independent of ongoing planning processes. Such arenas for dialogue across organizational levels are important for increased workplace well-being, cross-level understanding, and clear communication within the organization.

Key words: municipality master plan (societal part), action-based research, internal participation, community planning

Forord

Denne masteroppgaven markerer min avslutning på masterstudiet i samfunnskommunikasjon ved Universitetet i Agder. Samtidig som en dør lukkes, åpnes en annen. I 2023 ble jeg ansatt som rådgiver i stab for samfunn og miljø i Vennesla kommune. Jeg ble tidlig i mitt arbeidsforhold introdusert for kommuneplanens samfunnsdel som var planlagt revidert samme år. Med min utdanningsbakgrunn i offentlig politikk og administrasjon, og nå samfunnskommunikasjon, ble jeg utnevnt som prosjektleder for revisjon av kommuneplanen. Dette spennende, og ikke minst lærerike arbeidet vekket min interesse for å fordype meg i kommuneplanen samfunnsdel som overordnet styringsverktøy i en masteroppgave.

Jeg vil takke Hunsfos Næringspark for å ha tatt meg godt imot og tilbudt meg kontor plass på sin nye HUBB på Hunsøya. Jeg vil også takke min veileder Jørn Andreas Cruickshank for oppfølgingen underveis i skriveprosessen. En siste takk til Håvard, som har vært så utrolig tålmodig og støttende gjennom hele dette vårsemesteret.

Marthe Hurvenes Hansen

Vennesla, 23. mai 2024

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Abstract	3
Forord	4
Innholdsfortegnelse	5
1.0 Innledning	7
1.1 Formålet med studien.....	7
1.2 Forskning på eget prosjektarbeid	8
1.3 Forskningsspørsmål	10
1.4 Involvering av egne ansatte i planprosessen	10
1.5 Avgrensning	12
1.6 Oppgavens struktur	12
2.0 Bakgrunn og relevans	13
2.1 Planforskning på den politiske agendaen	13
2.2 Bærekraftig utvikling.....	14
2.3 Hvorfor studere kommuner?	15
3.0 Teoretisk rammeverk	17
3.1 Utviklingskommunen	17
3.1.1 Offentlig politikk og styring.....	18
3.1.2 Uregjerlige problemer.....	20
3.2 Planlegging og medvirkning i utviklingskommunen	21
3.2.1 Deltagelse i samfunnsutvikling	23
3.2.2 Kommunikasjon i organisasjonen	25
3.2.3 Den kommunale mellomlederen	27
3.3 Iverksettingsforskning.....	28
3.3.1 Bakkebyråkrater	29
3.3.2 Effektene av deltagelse i planarbeid.....	30
3.4 Avslutning teoretisk rammeverk.....	31
4.0 Forskningsdesign og metode	33
4.1 Å forske på egen praksis	33

4.2 Casestudie	34
4.3 Aksjonsforskning	35
4.4 Hermeneutisk vitenskapsteori	37
4.5 Kvalitativ metode	38
4.5.1 Deltagende observasjon	39
4.5.2 Kvalitativt forskningsintervju	40
4.6 Analyse av empirisk materiale	42
4.7 Vurdering av forskningskvalitet	43
4.8 Etske betraktninger og metodekritikk	44
4.9 Oppsummering	45
5.0 Funn	47
5.1 Før medvirkningsaktiviteten	47
5.2 Under medvirkningsaktiviteten	49
5.3 Etter medvirkningsaktiviteten	52
5.4 Oppsummering	56
6.0 Analyse og diskusjon.....	58
6.1 Enhetslederens nøkkelrolle som brobygger i utviklingsarbeid.....	59
6.2 Medvirkningsaktivitet som kapasitetsbyggende arbeid i organisasjonen	61
6.3 Har intern medvirkning noe for seg i overordnede planprosesser i kommunen?	65
7.0 Avslutning	69
7.1 Hva har man lært av en slik prosess?	70
7.2 Videre forskning.....	72
Referanseliste	73
Vedlegg	77

1.0 Innledning

Kommunesektoren står overfor store komplekse samfunnsutfordringer (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Det fordrer at man tenker nye tanker for å imøtekomme disse. Innovasjon i offentlig sektor og samskaping er blant begrepene som er blitt fremmet som mulige løsninger på slike tverrgående problemer. Endret demografi fører med seg en økning i antall eldre med både høy sykkelighet og omfattende omsorgsbehov (Helse- og omsorgsdepartementet, 2023, s. 42). Kommunene skal omstille seg til et lavutslippssamfunn, og sørge for bærekraftig verdiskaping som gir lønnsomme arbeidsplasser (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023, s. 3). Samtidig ser vi at andelen unge uføre i Norge øker (Pettersen, 2021). Disse komplekse utfordringene, kombinert med økte forventninger til sosiale velferdsytelser og vektlegging av innbyggernes rettigheter skaper et press for kommunene (Kobro, 2018, s. 9).

I henhold til plan- og bygningsloven skal alle norske kommuner ha en kommuneplan som inneholder både en samfunnsdel og en arealdel (Plan- og bygningsloven, 2008, § 11-1). Samfunnsdelen er kommunenes overordnede styringsverktøy som viser til satsingsområder, eller fokusområder, kommunen har i et langsiktig perspektiv for minst 12 år fremover. Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til utfordringsbildet i kommunen, og forsøke å finne en lokalt forankret løsning gjennom mål og strategier for kommunens politiske retning. Økonomiplanen er kommuneplanens handlingsdel og vil vise hvordan satsingsområdene fra samfunnsdelen følges opp gjennom økonomiske prioriteringer og tiltak.

Planprosesser er ofte tidkrevende og omfattende. Ambisjonene er likevel høye for å oppdatere planverk i tråd med den politiske sammensetningen i kommunen etter et valgår. Dette skaper et behov for forenkling og tydeliggjøring av samfunnsdelen som et overordnet styringsverktøy, noe som blir tydelig understreket av Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon KS (KS, 2023).

1.1 Formålet med studien

Jeg har ved siden av å være masterstudent i samfunnskommunikasjon ved Universitetet i Agder, også jobbet som rådgiver i stab for samfunn og miljø i hjemkommunen min Vennesla. Med min utdanningsbakgrunn fra statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, samt min pågående master innenfor kommunikasjonsfeltet, fikk jeg rollen som prosjektleder for revisjon av kommuneplanens samfunnsdel i Vennesla. Som prosjektleder for den nye samfunnsdelen ble det mitt ansvar å sørge for en god og solid planprosess for å utvikle kommuneplanens samfunnsdel til det politiske styringsverktøyet det er

ment å være. Det ble i den forbindelse iverksatt flere tiltak i løpet av 2023 for å sikre medvirkning fra både interne og eksterne aktører til planarbeidet. Formålet med denne studien er å undersøke hvordan medvirkningstiltak som ble satt i gang for å forankre kommuneplanens samfunnsdel innad i kommuneorganisasjonen har fungert i Vennesla kommune. Det vil si tiltak som rettet seg mot involvering av kommunens egne ansatte, med sikte på å oppnå et større engasjement og eierskap til det pågående planarbeidet og det kommende planresultatet.

I Vennesla kommune var ideen bak et slikt storstilt fokus på å involvere kommunens egne ansatte i utformingen av samfunnsdelen først og fremst for å sikre et bedre kunnskapsgrunnlag, men også for å styrke planens posisjon som overordnet plan for hele kommuneorganisasjonen. Tanken var at man gjennom dialog mellom kommuneadministrasjonen og de ansatte i driftsenhetene, som skoler, barnehager, teknisk etat, hjemmetjenesten, helsestasjonen, barnevern etc. vil få til et bedre samspill og kommunikasjon på tvers i organisasjonen.

Underveis i revisjonsprosessen ble det gjennomført diverse medvirkningstiltak rettet mot egne ansatte i Vennesla kommune. Det ble blant annet informert om oppstart på kommunens intranett og hjemmeside med mulighet for å sende inn individuelle innspill til planarbeidet. Det ble informert om planprosessen, og lagt opp til diskusjon om utfordringsbilde på enhetsledermøter. Det ble også sendt ut en enhetsundersøkelse til alle kommunens enheter. Til sist, og til det som er hovedfokuset i denne studien, foretok kommuneledelsen (ved kommunalsjef for samfunn og miljø) seg et mer aktivt grep ved å invitere seg ut til de enhetene som ønsket dette, med et eget opplegg for å gi de ansatte mulighet til å medvirke til kommuneplanens nye samfunnsdel. Opplegget besto av at kommunalsjefen redegjorde for planprosessen og kommunens utfordringsbilde, før det ble gitt rom for å komme med innspill til planarbeidet gruppevis i enheten.

Denne masterstudien har et tredelt fokus, for det første å undersøke hvordan medvirkningstiltak for enhetene har fungert, for å deretter evaluere tiltak ved å kartlegge mulige effekter, og for det tredje å se på hva vi kan lære av prosessen som har vært.

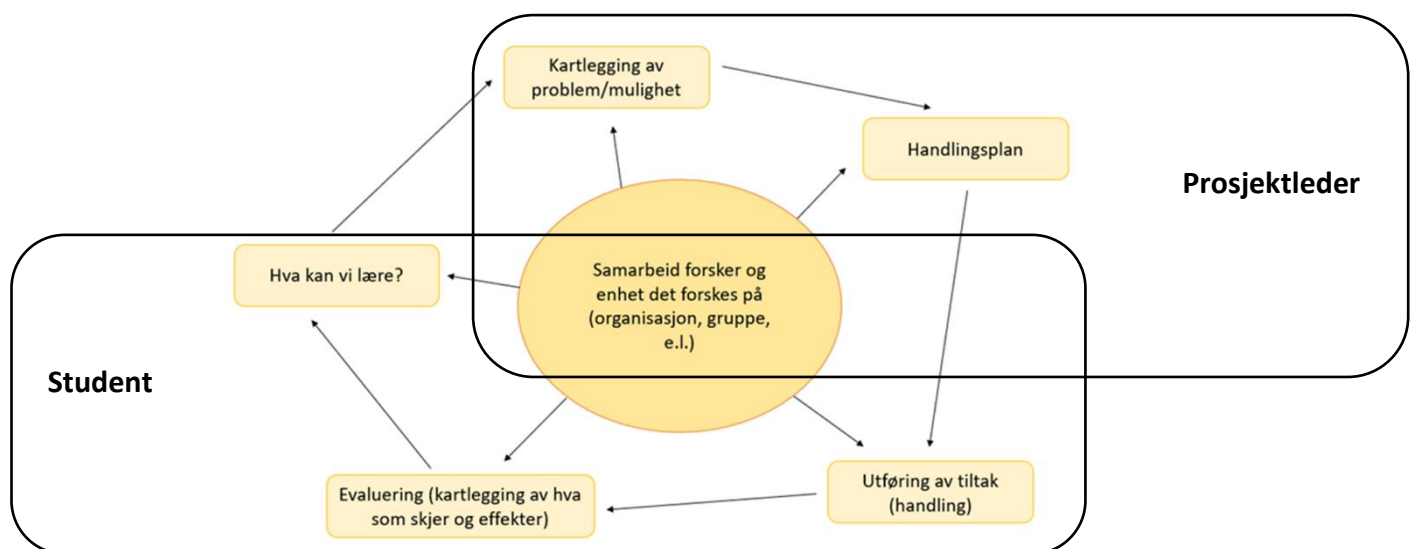
1.2 Forskning på eget prosjektarbeid

Prosessen med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel har gått parallelt med avsluttende år på masterstudiet i samfunnskommunikasjon. Det er faktisk kun én dag mellom endelig behandling av kommuneplanens nye samfunnsdel i kommunestyremøtet i Vennesla kommune 23. mai 2024, og innleveringsfristen til denne masteroppgaven 24. mai 2024. Det var en bevisst tanke fra start å utnytte den kunnskapen og nysgjerrigheten jeg hadde opparbeidet meg som prosjektleder for revisjon av

kommuneplanens samfunnsdel i en masteroppgave. Gjennom en praksisrettet studie som denne har jeg nå mulighet til å forske på noe som har nytteverdi for neste planperiode, men også til læring for andre kommuner som skal i gang med revisjon av kommuneplans samfunnsdel.

Det er med bakgrunn i studiens formål valgt en variant av et forskningsdesign som kalles aksjonsforskning (se figur 1). Aksjonsforskning er en forskningsmetode hvor det foreligger et samarbeid mellom forskeren og den enheten det forskes på (Jacobsen, 2022, s. 110). Det vil si at aksjonsforskeren er en deltakende part, sammen med dem som utgjør enheten i casen (her: Vennesla kommune), og at aksjonsforskeren er en aktiv part i den forstand at hun iverksetter endringer og så studerer hva slags virkninger disse har. «Aksjonsforskeren vil dermed opptre som en blanding av en endringsagent (en som iverksetter endring) og en forsker (som måler virkningene av endringen)» (Jacobsen, 2022, s. 109).

Figur 1 er en forenklet fremstilling av de ulike stegene i aksjonsforskningen, og illustrerer hvordan min rolle som prosjektleder og student utviklet seg i løpet av prosessen. Det finnes derimot ikke et klart og tydelig skille mellom rollene og stegene i praksis, da jeg fra start til slutt i prosessen har vært prosjektleder og student på samme tid.



Figur 1. Logikken i aksjonsforskningen hentet fra Jacobsen (2022, s. 110) etter Susman & Evered (1978, s. 578), tillagt beskrivelse av bruk i studiens kontekst.

En slik dobbeltrolle fordrer noen problemstillinger som må hensyntas og som løftes videre i studien. Mer inngående om aksjonsforskning og hvordan det er anvendt som forskningsmetode i denne casen vil bli presentert i metodekapitlet.

Hvorfor forskning på eget arbeid? Prosjektarbeid i organisasjoner bærer ofte preg av tidspress, og det står gjerne andre prosjekter for tur. Dette begrenser mulighetsrommet for å sette seg ned, analysere og drøfte hva man har gjort, og hva man kunne gjort annerledes i prosjektarbeidet. Det vil si hva en tar med seg og lærer av til neste prosjekt (Jacobsen, 2016, s. 138 – 139). Som masterstudent har jeg derfor nå en unik mulighet til å studere og evaluere tiltak som ble gjennomført i forbindelse med revisjonen av samfunnsdelen i denne studien. Det innebærer å undersøke hvordan grep som ble gjort for å forankre planprosessen innad i organisasjonen i løpet av 2023 fungerte. Det finnes ulike måter å organisere en slik «læring» etter endt prosjekt på. I dette tilfellet er evalueringer som inneholder egne (interne) undersøkelser aktuelt. Det kan være seg gjennom intervjuer og samtaler med prosjektdeltagere om medvirkningstiltaket (Jacobsen, 2016, s. 139).

1.3 Forskningsspørsmål

Fra et samfunnskommunikativt ståsted er innsikt i de ansattes interesse av, og holdning til, overordnet planverk interessant da det handler om kommunikasjon og samspill internt i organisasjonen. Ved å undersøke hvilke holdninger og forståelser som finnes blant de ansatte i kommunen, kan man innhente innsikt til hvordan man bør tilpasse og organisere intern medvirkning til overordnet strategisk planarbeid. Det vil også kunne gi grunnlag for å vurdere hvordan man bør kommunisere ut kommuneorganisasjonens langsiktige mål og strategier til medarbeiderne ute i enhetene.

Studien skal belyse og gi svar på følgende forskningsspørsmål: **Hvordan har intern forankring av kommuneplanens samfunnsdel gjennom medvirkningsaktivitet for egne ansatte fungert i Vennesla kommune, og hva kan man lære av en slik prosess?**

Hensikten med studien er å utvikle en dypere forståelse for hvordan man på best mulig måte kan legge til rette for medvirkningsarenaer for organisasjonens egne ansatte med sikte på å øke eierskap og engasjement til overordnet planverk. Funnene i en slik undersøkelse vil, basert på våre erfaringer i Vennesla kommune, gi nyttig innsikt til andre kommuner om involvering av egne medarbeidere i planprosesser, spesielt til kommuner som har en revisjon av samfunnsdelen nært forestående.

1.4 Involvering av egne ansatte i planprosessen

Plan- og bygningsloven stiller krav til medvirkning av berørte parter og andre interessenter i planprosesser (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-1). Medvirkning er viktig for å fremme lokalkunnskap og synspunkter på valg av planløsninger og prioriteringer i kommunen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Denne studien er forbeholdt kommuneledelsens involvering av egne

medarbeidere i planprosessen, en aktørgruppe som ikke nevnes eksplisitt i PBL § 5-1. Ofte knytter bruken av begrepet *medvirkning* seg til de som berøres av planene fra et innbyggerperspektiv eller brukerperspektiv, enten det barn og unge, ulike interessegrupper eller organisasjoner i samsvar med lovens bestemmelser. Jeg vil i denne studien fremme kommunens ansatte i driftsenhetene som en viktig aktørgruppe i planprosessen, for organisatorisk læring. Organisatorisk læring er når læring på individnivå omdannes til læring på organisasjonsnivå, og vice versa (Vabo, 2014, s. 178). Det handler om å avdekke *taus* kunnskap, som de ansatte i enhetene innehar, og med dette forankre planens innhold hos dem som blir påvirket av planens politikk i sin arbeidshverdag. Intensjonen var at involvering av de ansatte i enhetene vil øke kunnskapsgrunnlaget, skape et engasjement og større eierskap til planen, og dermed føre til en større oppslutning om planen i praksis. Et bedre kunnskapsgrunnlag vil bidra til å gi politikerne et best mulig beslutningsgrunnlag (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022).

Formålet med en omfattende revisjon av kommuneplanens samfunnsdel var å lage en ny samfunnsdel som skal fungere som et godt styringsdokument for en bærekraftig utvikling i Vennesla både som lokalsamfunn og organisasjon. Det var derfor viktig at den nye samfunnsdelen skulle bygge på kommunens aktuelle utfordringsbilde, og at den skulle være tydelig forankret i FNs bærekraftsdimensjoner: sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft. For å øke kjennskap til planarbeidet internt, og styrke samfunnsdelens posisjon som overordnet plan for hele kommuneorganisasjonen, ble det i revisjonsprosessen i Vennesla kommune prioritert å bruke tid på involvering av egne medarbeidere fra kommunens driftsenheter. En åpen planprosess med rom for innspill både internt og eksternt har vært viktig for å danne grunnlag for et godt planresultat.

I saksfremlegget «Høring - Vennesla kommune - Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel 2024 – 2040» beskrives ivaretagelsen av medvirkning i planarbeidet slik:

I prosessen med å utarbeide ny samfunnsdel i Vennesla kommune har politikere, innbyggere, og medarbeidere fått mulighet til å være med på å forme agendaen fra starten av. Tidlig involvering av politikere har vært viktig for forankring av identitet, visjon og satsingsområder. Medvirkningsprosessen har ført med seg konkrete mål og strategier, og har bidratt til økt samfunnsengasjement og følelsen av et felles ansvar for fremtidens Vennesla. Spesielt viktig har det vært å få innspill fra våre medarbeidere, som kjenner kommunens virkelighetsbilde. Engasjementet og viljen til å bidra har vært stor. (Vennesla kommune, 2024a)

Jeg var i min rolle som prosjektleder i dialog med flere av kommunens ansatte. Det ble raskt tydelig for meg at flere av de jeg kom i prat med hadde lite eller ingen kjennskap til kommuneplanens daværende samfunnsdel. Dette vekket nysgjerrigheten min: *Hvorfor er det slik at kommunens ansatte ikke kjenner til sin arbeidsgivers øverste strategiske dokument? Hvordan sette mål og strategier ut i*

praksis hvis ikke de ansatte vet om dem? Har kommuneplanens samfunnsdel noe å bety for de ansatte ute i enhetene? Slike spørsmål fordrer videre refleksjoner, og la grunnlaget for hva jeg ønsket å utforske i løpet av denne studien.

1.5 Avgrensning

Kommuneplanens samfunnsdel skal være et strategisk, overordnet styringsdokument som peker ut prioriterte mål og strategier som skal være styrende for alle som jobber i kommuneorganisasjonen. Vennesla kommune har over 1 300 ansatte, fordelt på kommunedirektørens administrasjon og 24 enheter. Denne studien legger vekt på intern forankring av samfunnsdelen hos de ansatte gjennom deres muligheter for medvirkning til den nye kommuneplanen, og utelukker derav en vurdering av andre tiltak som er gjort for å ivareta PBL § 5-1, for eksempel åpne folkemøter og dialog med næringslivet (Plan- og bygningsloven, 2008, § 5-1).

Forskningsspørsmålet avgrenser seg til å gjelde medvirkningstiltak som ble planlagt og satt i verk i løpet av min tid som prosjektleder for revisjon av kommuneplanens samfunnsdel i Vennesla kommune i 2023. I forkant av min ansettelse ble det utarbeidet et planprogram for revisjon av kommuneplanens samfunnsdel etter PBL § 4-1 (Plan- og bygningsloven, 2008, § 4-1). Tiltakene for intern forankring av kommuneplanens samfunnsdel ble satt i gang med bakgrunn i beskrivelsen for medvirkningsprosessen nedfelt i planprogrammet. I planprogrammet ble det definert fire faser for informasjon, medvirkning og dialog i prosessen med ny samfunnsdel. Gjennomført medvirkning som omtales i denne studien knytter seg til fase 2: «Planfasen – innspill og medvirkning til innholdet i planen» (Vennesla kommune, 2023, s. 15).

1.6 Oppgavens struktur

Først vil studiens bakgrunn og relevans redegjøres for i et innledende kapittel. Deretter vil teoretisk rammeverk bli presentert, etterfulgt av et metodekapittel som inneholder beskrivelse av valgt metode og hvordan metoden er anvendt for å samle inn empirisk materiale. Innhentet empirisk materiale vil bli presentert i et eget kapittel under navnet *Funn*, som deretter vil bli analysert og diskutert i henhold til teoretisk rammeverk for å belyse forskningsspørsmålet på best mulig måte. Avslutningsvis presenteres studiens konklusjonen basert på våre erfaringer fra gjennomføringen av intern medvirkning i en overordnet kommunal planprosess.

2.0 Bakgrunn og relevans

Studiens tematikk knytter seg til kommunale planprosesser, og befinner seg i skjæringspunktet mellom politikk og kommunikasjon. KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) har også en rolle som utviklingspartner for kommunene (KS, u.å). Sammen med konsulentbyrået Asplan Viak har KS løftet kommuneplanens samfunnsdel som politisk styringsverktøy på agendaen. Rapporten «Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel» beskrives som et krafttak for å få knyttet samfunnsdelen og politikken i den til valgperiodene, samt gi en god kobling til handlings- og økonomiplanen. Det krever ledelse i kommunen, mer effektive planprosesser, planfaglig tilrettelegging der politikken kommer inn tidlig, tilpasset medvirkning, og et kunnskapsgrunnlag som også settes under diskusjon. Det krever også en fornyelse av samhandlingen mellom kommunene og regionale myndigheter slik at den blir effektiv, tidlig og tydelig inn mot kommunens utfordringsbilde» (Plathe et al. 2022, s. 7).

Et raskt litteratursøk på *Oria*, Universitetet i Agders søkebase, med søkeordene "kommuneplanens samfunnsdel" avdekker få eller ingen treff i studentoppgaver årlig. Forhåpentligvis vil interessen blant studenter for utviklingsarbeid i kommunenes plansystem øke, som en følge av den nasjonale oppmerksomheten de siste årene til forenkling og samordning av kommunenes planverk.

2.1 Planforskning på den politiske agendaen

De siste ti årene har forskning og utdanning innen offentlig planlegging virkelig blitt satt på den politiske dagsordenen. I et brev fra Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS) til Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser FUS til anmodningsvedtak nr. 708, 29 mai 2017 «Stortinget ber regjeringen sette i gang et arbeid for å øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging» og til Prop. 1 S (2017-2018) «Kunnskapsdepartementet vil samarbeide med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og sektoren for å vurdere nærere korleis utdanningskapasiteten i offentlig planlegging kan aukast.» Ønsket om å styrke planleggerutdanningen baserer seg på to forhold. Det fokuseres stadig mer på planlegging som samfunnsoppgave og kompetanseområde, og tendenser ser ut til å være drevet av potensialet for å effektivisere offentlig sektor (jf. kommunereformen) og for å gjennomføre det grønne skiftet. Det andre forholdet er at kommunesektorens kapasitet ikke står i forhold til de planleggingsoppgavene som kommunene er pålagt etter gjeldende lovverk. Det er et kapasitetsunderskudd på plankompetanse og tilgjengelige ressurser i kommunene (KS, 109).

Det er et dilemma at saksbehandlingen av planer både skal være enkel og effektiv, og ikke ta for lang tid, samtidig som den skal sikre rettssikkerhet, bred medvirkning fra alle berørte og forsvarlig utredning av konsekvenser. Å finne fram til gode planprosesser kan kreve vanskelige avveininger. (NOU 2001: 7, s. 23)

Kommunal- og distriktsdepartementet sin satsing på planforskning er godt i gang ved forskningsmiljøer i hele landet.

2.2 Bærekraftig utvikling

Hvert fjerde år legger Regjeringen fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en lokalt forankret bærekraftig utvikling. «Arbeidet for en bærekraftig utvikling er godt forankret i plan- og bygningsloven, der formålsparagrafen slår fast at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022).

I juni 2023 kom forventingsgrunnlag til regional og kommunal planlegging for 2023 – 2027 (Støre-regjeringen). Forventningsdokumentet viser til at Norge har sluttet seg til FNs 17 bærekraftsmål for å fremme en sosialt, miljømessig og økonomisk bærekraftig utvikling (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Som samfunnsutviklere, tjenesteytere og planmyndighet, er fylkeskommunene og kommunene avgjørende for at Norge skal lykkes med å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling.

Bærekraftig samfunnsutvikling handler om å arbeide helhetlig, og ta hensyn til folk, miljø, næringsliv og fremtidens generasjoner. FNs bærekraftsmål bør være en del av grunnlaget for kommunens samfunns- og arealplanlegging. Kommune og lokalsamfunn må mobilisere et mangfold av aktører for å skape dialog om verdier, valg og prioriteringer som skal ligge til grunn for en bærekraftig utvikling. (Distriktsenteret, u.å).

Begrepet bærekraftig utvikling fikk internasjonal oppmerksomhet i etterkant av offentliggjøringen av rapporten «Vår felles framtid» fra 1987. Rapporten ble utgitt av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, også kalt for Brundtland-kommisjonen da den ble ledet av den tidligere norske statsminister Gro Harlem Brundtland (FN-sambandet, 2023). Ifølge Brundtland-kommisjonen rapport defineres begrepet bærekraftig utvikling som *utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov* (NOU 2009: 16, s. 9).

Ti år etter at plan- og bygningsloven ble vedtatt tilbake i 2008, ble planleggingsdelen av loven evaluert av en større gruppe forskere fra en rekke universiteter og forskningsmiljø over hele landet.

Seniorforsker Gro Sandkjær Hanssen ved By- og regionforsknings-instituttet NIBR ved OsloMet ledet dette arbeidet. I evalueringen ble det konkludert med at loven bør endres for å bedre ivareta vedtatte ambisiøse politiske mål knyttet til klima, naturmangfold og sosiale utfordringer. Hovedkonklusjonen er at loven fungerer godt og har høy legitimitet, samtidig som forskerne også anbefaler flere endringer for å styrke lovens potensial for å bli en felles arena for samfunnsutvikling og et viktig redskap for å realisere det grønne skiftet (Berghei, 2018),

De lange linjene for kommunens samfunnsutvikling finner man i kommuneplanens samfunnsdel. Bærekraftsmålene (FN17) har vært et tydelig grunnlag for samfunnsdelen i mange av kommunene som har revidert samfunnsdelen i løpet av de siste 5 årene. Denne tendensen er ventet å styrke seg fremover som følge av Regjeringens nasjonale forventninger.



Illustrasjon. Hentet fra Distriktssenteret (u.å).

2.3 Hvorfor studere kommuner?

Kommunene er viktige demokratiske byggesteiner i mange land, og løser de grunnleggende samfunnsoppgavene. I Norge opptre kommunene på vegne av det nasjonale styringsnivået. Fiva, Hagen & Sørensen (2017) poengterer at en vellykket kommunal organisering forutsetter at staten har satt hensiktsmessige rammebetingelser for kommunene, og at de interne institusjonene er tilpasset organisasjonens mål (s. 15).

Et desentralisert ansvar for offentlig tjenesteyting fører til at kommunene konkurrerer om innbyggere, ansatte og bedrifter. Konkurransen fungerer som en insentivmekanisme, og motvirker ineffektiv drift i offentlig sektor (Fiva et al., 2017, s. 22). På tross av konkurranse mellom kommunene, er kompetanseutvikling, delingskultur og innovasjonskultur en viktig del av kommunenes samfunnsoppdrag. De politiske signalene i hver kommune skal gjenspeiles i kommunes planverk og bygges på lokal kunnskap. Ved at kommunene løser sine oppgaver på ulike måter, får en i praksis

prøvd ut flere løsningsalternativer. De beste løsningene vil etter hvert bli benyttet av andre kommuner.

Fra 1. januar 2024 er det 357 kommuner i Norge (Regjeringen, 2022). Det samles årlig inn et omfattende datamateriale fra samtlige kommuner. Eksempelvis er KOSTRA et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet, via Statistisk sentralbyrå. KOSTRA data gir informasjon om (1) kommunale og fylkeskommunale tjenester, (2) bruk av ressurser på ulike tjenesteområder og (3) egenskaper ved befolkningen blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere i kommuner, fylkeskommuner og staten. KOSTRA tallene vil gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommunene. Det er også en fordel at all informasjon er tilgjengelig for media og andre interessenter (Fiva et al. 2017, s. 41).

Norske kommuner er til en viss grad organisert på forskjellige måter etter særtrekk og fellestrekk, og man kan studere hvordan ulike kommuner tilpasser seg omgivelsene. Kommunene har flere interessante aspekter ved seg som er verdt å dykke videre ned i for å forstå forutsetningene for et vitalt lokaldemokrati og analysere betingelsene for en effektiv organisering av kommunene som leverandør av offentlige tjenester (Fiva et al., 2017, s. 15).

3.0 Teoretisk rammeverk

Dette kapittelet tar for seg studiens teoretiske rammeverk ved å belyse sentrale aspekter ved kommunen som utviklingsaktør, planlegging og prosessledelse i kommunen, samt iverksettelsesforskning. Det teoretiske rammeverket hører primært til feltet offentlig administrasjon og forvaltning, og inkluderer teoretiske perspektiver fra både statsvitenskap, samfunnsplanlegging, kommunikasjon-, og organisasjonsteori.

De tre overnevnte aspektene er nært tilknyttet i den kommunale konteksten, og er relevant for å forstå hvordan kommuner kan ledes og utvikles effektivt. Som utviklingsaktør må kommunen kunne planlegge effektivt og lede prosesser som involverer et mangfold av interessenter. Prosessledelse er derfor blitt en viktig kompetanse å inneha for kommunale ledere. Den handler om å styre planleggingsprosesser slik at de blir inkluderende, transparente, og resultatorienterte. Samtidig må man også ha mekanismer på plass for å sikre at planer blir iverksatt på en måte som oppnår de ønskede effektene. Gjennom en slik tverrfaglig studie av kommunenes praksis, kan kommunale ledere utvikle bedre strategier for å møte dagens og fremtidens utfordringer.

3.1 Utviklingskommunen

Kommunene spiller en sentral rolle som utviklingsaktører i samfunnet, men rollen er dynamisk og i stadig utvikling. Kommuneorganisasjonen som institusjon har det overordnede ansvaret for at kommunesamfunnet fungerer (Finstad & Aarsæther, 2003, s. 17), og har siden 1980-tallet levd under et konstant press om forbedring og effektivisering (Vabø, 2014c, s. 62). Styringstrender inngår ofte i et spenningsfelt hvor ideer blir fortolket og reagert på av aktører som er ulikt posisjonert, men også basert på om de befinner seg på den politiske arenaen, den byråkratiske arenaen eller i praksisfeltet (Vabø, 2014c, s. 62).

Kommunene har i Norge et naturlig bredt samfunnsansvar. Likevel vet vi at omfanget, innretningen og resultatet av innsatsen varierer mellom kommuner. For å stimulere til en læringsprosess i og mellom kommunene, er det sentrale å stille spørsmålet om hvor godt ivaretar kommunene rollen som samfunnsutvikler i dag? (Finstad & Aarsæther, 2003, s. 17).

Utviklerrollen dreier seg først og fremst om å utvikle helhetlige og langsiktige strategier for kommunesamfunnet ut fra de mulighetene som kommunen selv definerer, med sikte på å være i forkant av problemer som kan oppstå i kommunesamfunnet, men også for å jobbe mot eksisterende utfordringer i lokalsamfunnet (Finstad & Aarsæther, 2003, s. 17). Hvordan Norges kommuner

planlegger å forvalte det helhetlige ansvaret for lokalsamfunnet og innbyggernes ve og vel i tiden fremover finner man i kommunenes overordnede strategiske planverk. Finstad & Aarsæther (2003, s. 24) påpeker at det ikke er tvil om at det er et stort forbedringspotensial i norske kommuner når det kommer til samfunnsbyggende strategier og drift av enkelte tjenesteområder. Det bør heller ikke være noe i veien med å ha en løpende diskusjon av hensiktsmessigheten ved kommunal organisering og driften av ulike tjenester (Finstad & Aarsæther, 2003, s. 24). I kommunal organisering er normen et klart skille mellom plan/utvikling på den ene siden, og drift/tjenesteyting på den andre siden, slik som organisasjonskartet i Vennesla kommune (se vedlegg 5). Finstad og Aarsæther (2003) stiller spørsmål til dette tydelige organisatoriske skillet mellom plan/utvikling og driftsenhetene. De argumenterer for at dette skillet baserer seg på en grunnleggende misforståelse. Utviklingen av et kommunesamfunn som er godt å leve og arbeide i, dreier seg i aller høyeste grad om samspillet mellom det kommunale tjenestetilbudet og de klassiske utviklingsoppgavene i kommunen (s. 25).

3.1.1 Offentlig politikk og styring

Det er vanskelig å ta for hardt i når man vurderer hvor mye offentlig politikk påvirker samfunnet. «De samlede offentlige utgiftene tilsvarer omkring halvparten av all verdiskaping i samfunnet, og flere enn tre av ti sysselsatte arbeider i offentlig sektor» (Vabo, Klausen & Askim, 2020, s. 9).

Den amerikanske statsviteren David Easton (1953) definerte politikk som *autoritativ fordeling av verdier i samfunnet*. Det innebærer at offentlige myndigheter har demokratiske fullmakter til å fatte bindende politiske beslutninger. For det andre innebærer politikk fordeling eller omfordeling av verdier og andre goder (Vabo, Klausen & Askim, 2020, s. 11). Autoritativ verdifordeling kan også bety å bestemme hvor mye mer grunnleggende verdier skal vektlegges når disse kommer i konflikt med andre verdier, eksempelvis hvordan skal vi vurdere hensynet til naturverdier mot hensynet til klimavennlig energiproduksjon? Kommunene må ta stilling til slike strategiske veivalg i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Offentlig politikk er etter Thomas R. Dye (2017) sin definisjon hva offentlige myndigheter bevisst bestemmer seg for å gjøre, eller ikke gjøre. Offentlig politikk er derfor med andre ord noe i dette tilfellet kommunen gjør, eller ikke gjør, for å oppnå bestemte mål. En svakhet med denne teorien er at det kan oppstå uintenderte konsekvenser, eller negative bieffekter av offentlig politikk (Vabo, Klausen & Askim, 2020, s. 14).

De siste tiårene har det vært en økende oppmerksomhet på hvordan moderne offentlig styring er avhengig av interaksjon og samhandling mellom ulike offentlige aktører, men også mot private aktører og aktører fra sivilsamfunnet. «På 1980-taller var det den topptunge og teknokratiske måten å styre

på, gjennom kommando- og kontrollbaserte styringsinstrumenter, som ble kritisert som lite effektivt for videre utvikling av velferdsstaten» (Vabo et al. 2020, s. 50). Som en løsning vokste det frem en moderniseringstrend kalt New Public Management (NPM). Styringsparadigmet NPM lener seg til en oppfatning om at offentlige tjenester bør formes i markedets bilde, og er forankret i en bedriftsøkonomisk diskurs (Vabø, 2014c, s. 62). Begrepet NPM blir brukt som en samlebetegnelse på flere reformbølger og utviklingstrekk innenfor statlig styring i flere land de siste 30–40 årene. Mål- og resultatstyring (MRS) og New Public Management (NPM) brukes ofte som synonyme begreper i den offentlige debatten om statlig styring. Mens NPM er et bredere og mer omfattende begrep er MRS et statlig styringsprinsipp som handler om å sette mål, følge opp om målene nås, og bruke informasjonen til læring, styring og kontroll (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023a).

Som en følge av at NPM har influert norsk politikk med sine både gevinster og konsekvenser, har det vokst frem et endret fokus fra instrumentell planlegging til mer kommunikative former for plan- og utviklingsarbeid, som kan legitimere ulike former for samarbeid, nettverk og partnerskap (Amdam, 2011, s.60). De nye formene for offentlig styring markerer et tydelig teoretisk skifte fra den etablerte NPM-tilnærmingen til styring i nettverk og etablering av samarbeid og partnerskap.

Selv om samarbeidende offentlig ledelse har eksistert lenge, har det vokst frem en økende interesse blant forskere og ledere til *collaborative public management* (O’Leary & Vij, 2012, s. 509). Rosemary O’Leary & Nidhi Vij (2012) beskriver i sin artikkel «*Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?*» fem grunner til hvorfor styring i nettverk har vokst frem som et alternativt styringsparadigme i offentlig sektor: For det første er mange samfunnsutfordringer større enn hva en organisasjon kan håndtere alene (*uregjerlige problemer*). For det andre krever en økende grad av *outsourcing* et offentlig-privat samarbeid. For det tredje, har effektiviseringsmålet i offentlig sektor oppfordret administrasjonen til å finne nye måter å tilby offentlige tjenester på. For det fjerde bidrar den teknologiske utviklingen til deling av informasjon, som igjen bidrar til et større fokus på samarbeidende styring. Til sist ser man en økende tendens til at innbyggerne søker måter å engasjere seg i lokalsamfunnet på, gjennom nye samarbeidsformer for problemløsning og beslutningstaking. Offentlig administrasjon må derfor fungere i et samspill med andre aktører internt i organisasjonen, men også legge til rette for og operere i eksterne nettverk (O’Leary & Vij, 2012, s. 509).

Rhodes (1997, s. 15) kaller det forpliktende samarbeidet mellom organisasjoner fra offentlig, privat og frivillig sektor karakterisert av gjensidig avhengighet, ressursutveksling, spilleregler og stor autonomi for *governance*, i motsetning til det politisk-administrative styringssystemet som han kaller *government*. Rhodes (1997), og flere andre forskere som Johnsen (2007) og Stoker (2004) mener nettverksstyring er noe annet enn marked og hierarki, mens Amdam i sin bok argumenterer for at NPM

og nettverksbasert lokal styring sameksisterer, og at det ene ikke erstatter det andre (Amdam, 2011, s. 61-63). Ledelse av komplekse nettverk med ulike omgivelser, mål, aktører og relasjoner, samtidig som de ulike organisasjonene har hver sin interne struktur, byr på utfordringer. Kommunenes ledelse står i et krysspess mellom fordelingsregimet (New Public Management) og utviklingsregimet (New Public Governance), og hvordan de håndterer dette krysspesset er avgjørende for legitimiteten og aksepten i styringsnettverket, og påvirker det lokale plan- og utviklingsarbeidet (Amdam, 2011, s. 75).

3.1.2 Uregjerlige problemer

Fra 1990-tallet og fremover har det offentlige engasjementet blitt mer omfattende, og de utfordringene som det offentlige må håndtere har økt i kompleksitet (Vabo, Klausen & Askim, 2020, s. 50). På Kommuneplankonferansen som i 2024 ble arrangert i Kristiansand pekte fagleder for plan i KS, Henning Berby på seks felles utfordringer for KS og kommunene, blant annet mangel på kompetanse og arbeidskraft, trangere økonomi, utenforskap fra arbeid- og samfunnsliv og et økt helse- og omsorgsbehov. Dette er store komplekse samfunnsutfordringer, såkalte uregjerlige problemer som må tas stilling til i kommunale planprosesser. Statlig politikk signaliserer nå i større grad at velferdsstaten Norge ikke kan løse alle problemene i det moderne velferdssamfunnet, og hver og en person og hvert enkelt samfunn (nærmiljø, kommune etc.) må ta større ansvar for sin egen situasjon (Amdam, 2011, s. 60).

Begrepet wicked problems (eng.) har sitt opphav hos planleggingsforskerne H. Rittel og M. Webbers (1973), og har ulike oversettelser til norsk, som vriene problemer, uregjerlige problemer, gjenstridige problemer, samfunnsfloker eller komplekse problemer (Vabo, Klausen & Askim, 2020, s. 75). Uregjerlige problemer er en beskrivelse av egenskaper ved utfordringer som politikken skal håndtere, her: når problemene som skal løses ikke er likefremme, men er av en kompleks karakter. Hva slags politikk som er relevant for å løse problemet, er åpenbart avhengig av hvordan problemet blir formidlet og oppfattet (Vabo et al., 2020, s. 75).

Fra et konstruktivistisk perspektiv bidrar språk til både stabilitet og forandring i organisasjoner (Vabø, 2014c, s. 65). Språk er makt, og teorien om *framing* (innramming) viser til hvordan makt utøves i måten man beskriver et problem, dets effekter og dets mulige løsninger (jf. Entman, 1993). Politikktutforming er interesseformidling, og utformingen av konkrete virkemidler som skal sørge for at de politiske målene kan bli realisert (Vabo et al., 2020, s. 131). For kommuneplanprosessen betyr det at hvordan samfunnsutfordringer blir formulert og diskutert gir utslag i strategier og tiltak som skal være gjeldene politikk for kommunen i et langsiktig perspektiv.

3.2 Planlegging og medvirkning i utviklingskommunen

Planlegging er en grunnleggende funksjon i kommunal virksomhet. Den omfatter alt fra arealplanlegging og reguleringsplaner til strategiske utviklingsplaner. Planleggingens grunnleggende idé baserte seg på instrumentell rasjonalitet for å finne fram til de beste virkemidlene for å nå de mål om utvikling som en setter seg (målrasjonelle handlinger). I den mål-middel-orienterte planleggingen skulle målene fastsettes av politikerne, mens det var opp til planleggerne å finne de mest hensiktsmessige midlene for å nå målet. Senere ble det større oppmerksomhet på pluralisme i verdier, og det ble i større grad splid om hva som skulle være målene for utviklingen. Planleggeren må derfor ta utgangspunkt i det unike i den lokale situasjon. Dette førte til en utvikling i plansystemet, og medvirkning fra berørte ble et sentralt element i samfunnsutvikling (Holsen & Moltumyr, 2001).

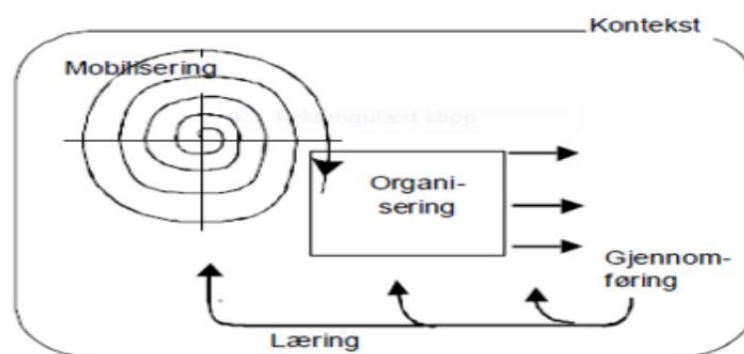
Medvirkning i planarbeid kan styrke og skape nye bånd mellom innbyggere og politiske institusjoner. Deltagelse og medvirkning i planprosesser kan også sees på som en gjensidig læringsprosess i samfunnet, hvor ulike typer kunnskap blir brakt inn på planleggingsarenaen (Bråtå et al., 2017). Hvordan kommunene får mobilisert og tatt i bruk kunnskap som bidrar til gode og gjennomførbare planer er et sentralt element i denne studien. Denne endringen fra instrumentell til kommunikativ rasjonalitet i planlegging, fører til vesentlige endringer i forholdet mellom planlegging og politikkutforming. Der hvor planleggingen tidligere var avgrenset som en faglig objektiv aktivitet, bygger planlegging nå på oppfatningen at nåtiden og framtiden blir formet i intersubjektive læringsprosesser mellom aktører, og planleggeren blir en av mange bidragsyttere i prosessen (Amdam, 2011, s. 51).

Amdam (2011) gir i boka *Planlegging og prosessleing* en innføring i kommunikativ handlingsteori og overfører dette til plan- og utviklingsarbeid. Han legger vekt på generelle krav til god prosessledelse, og refererer til kapasitetsbygging som en norsk oversettelse av empowerment (*eng.*). Begrepet omhandler å gi mennesker, grupper, institusjoner og lokalsamfunn som føler avmakt i eget liv og handlingssituasjon, tilbake følelsen av kontroll, mestring og kraft. For å lykkes med kapasitetsbygging må man kombinere tilrettelegging og ressursmobilisering for å drive et lærende og vedvarende utviklingsarbeid (Fosse, 2013, s. 9).

Walter B. Stöhr (1990) er en av forskerne som har undersøkt vilkårene for lokal og regional utvikling, og mener utfordringene ligger i å bryte ned de historiske prioriteringene, og verdiene til de gamle politiske institusjonene for å utvikle nye institusjonelle mål og system for lokalt og regionalt utviklingsarbeid. Kapasitetsbygging er et ideologisk utgangspunkt hvor man forsøker å balansere ovenfra-og-ned tilnærminger med nedenfra-og-opp tilnærminger til planlegging. En slik balanse er

vanskelig å finne frem til, og i praksis eksisterer det et behov for praktiske og utprøvde modeller for planlegging som kombinerer instrumentell og kommunikativ rasjonalitet (Amdam, 2011, s. 85-86).

Samfunnsplanlegging er avgjørende for å utvikle bærekraftige lokalsamfunn, i tråd med nasjonale mål og interesser for en bærekraftig utvikling. Amdam (2011) argumenterer for at medvirkning i plan- og utviklingsarbeid fremmer økt kunnskap ved å mobilisere ressurser fra relevante grupper, samtidig som man utvikler en erkjennelse av hvilke felles mål og strategier som er ønskelige og nødvendige for å engasjere deltagerne i gjennomføringen, og dermed økes handlingskapasiteten (s. 18). Amdam (2011, s. 89-90) legger fram en oversikt over fem sentrale variabler i utviklingsprosesser, og mener at dersom en ønsker lokal, kommunal og regional kapasitetsbygging, bør utviklingsarbeidet påvirke følgende variabler:



Figur 2. Variabler i kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid, hentet fra Amdam (2011, s. 90).

For det første har all utviklingsarbeid en kontekst, og konteksten kan virke både fremmende og hemmende på utviklingsarbeidet. Mobilisering er viktig for å bygge opp kunnskap om situasjonen, slik at sentrale aktører selv kan få formulert og akseptert hva som er viktige utviklingstrekk og utfordringer. I gjennomføringsfasen er det spesielt viktig at de involverte deltar ut fra en oppfatning om at gjennomføringen av tiltak og endringer ofte ikke kan avgrenses til det offentlige, men at det også krever deltagelse fra næringsliv og frivillige. Til sist i utviklingsarbeid er læringsvariabelen viktig. Prosessen fra start til slutt bringer fram kunnskap om hendelser og handlinger, som kan gi ny erkjennelse, og som dermed kan fremme nye holdninger og handlinger (Amdam, 2011, s. 90-92).

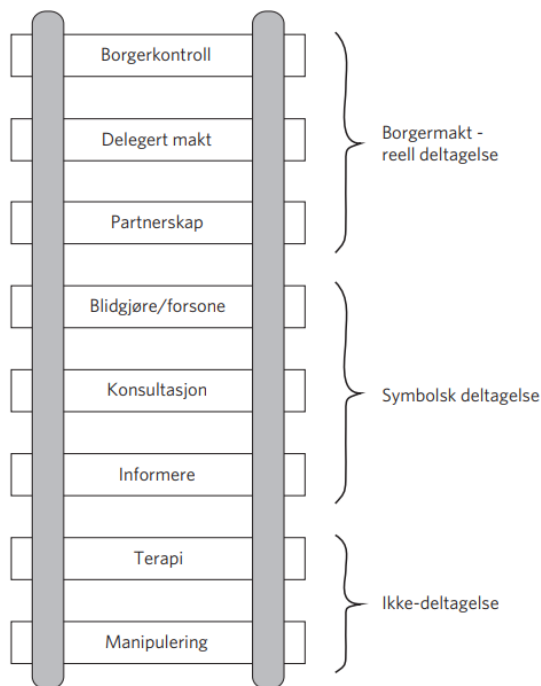
Et annet aspekt i planlegging og kapasitetsbygging er legitimitet. Kapasitetsbyggende prosesser kan bidra til å legitimere, og rettferdiggjøre eksistensen av en plan og planleggingen som prosess. Både i form av legitimitet som kommer ovenfra i styringsverket, og den legitimiteten man oppnår gjennom mobilisering nedenfra (Amdam, 2011, s. 103).

3.2.1 Deltagelse i samfunnsutvikling

Blant planleggingsteoretikere er det en pågående debatt mellom de som vektlegger kommunikasjon og deltagelse i samfunnsutvikling som en prinsipiell og normativ standard, og de som fronter en mer substansiell rettferdighetsteori (Fainstein, 2010, s. 9). I demokratiske land finnes det er rekke muligheter for innbyggere å påvirke staten og delta i politiske prosesser. Den mest åpenbare formen for deltagelse i demokratier er gjennom valg. Samtidig er det også andre måter innbyggere kan påvirke og delta i beslutningsprosesser på. Diskusjoner om deltagelse har blitt en integrert del av debatten om samfunnsutvikling (Millstein, 2017, s. 196). Susan S. Fainstein mener derimot at både det politisk filosofiske perspektivet og det demokratiske perspektivet idealiserer åpen kommunikasjon og neglisjerer innholdet i debatten (2010, s. 23).

Deltagelse i planlegging blir regnet som viktig av flere grunner (Innes og Booher (2004), gjengitt i Amdam, 2011, s. 75-76). For det første gir deltagelse oversikt over innbyggerne sine behov og ønske. For det andre blir lokal kunnskap gjort kjent og brukt i beslutningsprosessen. For det tredje sikrer deltagelse rettferdighet og likebehandling. For det fjerde gir deltagelse legitimitet til vedtakene som blir fattet. Til sist blir deltagelse gjennomført fordi lov- og regelverk krever det. Men har deltagelse nå blitt et moteord? spør Millstein (2017) seg i kapitlet *Styresett og deltagelse* i D. Jordhus-Lier og K. Stokke (red.) sin bok: *Samfunnsgeografi – en innføring* (2017). Deltagelse har to perspektiver til seg. For det første kan deltagelse sees på både som et middel i utvikling, men det kan også sees på som et mål i seg selv. Det er derfor viktig å være kritisk til hvordan begreper som deltagelse brukes, og av hvem, for hva slags formål (Millstein, 2017, s. 197).

Amdam (2011) viser til Sherry Arnstein (1969) sin oversikt over muligheter for borgermedvirkning i det hun kaller *deltagelsesstigen*. Stigen blir brukt som en metafor for å omtale borgerne sin deltagelse i lokalsamfunnsprosjekt og om graden av makt over politiske vedtak. Det handler ikke bare om at deltagelse i prosesser i hovedsak tjener makthavernes interesser, men stigen blir også brukt for å argumentere for kapasitetsbygging (*eng.* empowerment) hos individ og samfunn gjennom at de selv får mulighet til å delta i plan- og utviklingsarbeid om de ønsker det (Amdam, 2011, s. 76).



Figur 3. Deltagelsesstigen fra Arnstein (1969) gjengitt i Amdam (2011).

Med inspirasjon fra den tyske filosofen Jørgen Habermas og hans argumenter for at vi bør skifte fokus fra en individuell, subjekt-orientert forestilling av fornuft, til en tankegang formet av intersubjektiv kommunikasjon, vokste forestillingen om at planlegging er prosessorientert (jf. Healey 1993:233) frem (Holsen & Moltumyr, 2001). I en kommunikativ planleggingsprosess ønsker man å åpne opp for bred deltagelse, samt en enighet og gjensidig forståelse for resultatet som følge av kommunikasjonen i planleggingsprosessen (Holsen & Moltumyr, 2001).

Fainstein (2010) hevder at det dominerende «kommunikative planleggingsparadigmet» hvor inkluderende og deliberative planleggingsprosedyrer sies å gi rettferdige resultater, ikke fører til endringer i de strukturelle årsakene til ulikhet i samfunnet. Dermed er slike planleggingsprosedyrer uforenelige med rettferdighet. Patsy Healey (2003) responderer med at etablerte diskurser og praksiser har blitt påvirket av prosesser som fremmer visse verdier, og at denne prosessen er verdifull i seg selv (Fainstein, 2010, s. 9). Med bakgrunn i presenterte perspektiver innenfor planlegging og prosessedelse blir det viktig å undersøke hvordan den faktiske samfunnsmessige betydningen fortolkes av de involverte aktørene i medvirkningstiltaket i Vennesla kommune. Med andre ord om det oppleves som deltagelse for deltagelsens skyld, eller om det er snakk om deltagelse med reell innflytelse og positive samfunnsmessige følger.

3.2.2 Kommunikasjon i organisasjonen

En ofte brukt definisjon for strategisk kommunikasjon i organisasjoner stammer fra Hallahan et al. (2007) *Defining Strategic Communication*. I artikkelen beskriver Hallahan et al. at essensen i strategisk kommunikasjon er at den er meningsfull i den forstand at kommunikasjonen bidrar til å nå organisasjonens mål (norsk oversettelse) (Hallahan et al., 2007, p. 3). Når kommunikasjonen i organisasjonen har en målrettet intensjon, kan vi snakke om strategisk kommunikasjon. Kommunikasjonen vurderes her ikke ut fra kvaliteten, men ut fra deres bidrag til å nå organisasjonens mål/visjon (van Ruler, 2018, s. 372). Strategisk kommunikasjon har ikke kun et organisatorisk perspektiv ved seg, det handler også om det sosiale aspektet:

The emphasis is on the strategic application of communication and how an organization functions as a social actor to advance its mission. ... Whereas academic research on organizational communication broadly examines the various processes involved in how people interact in complex organizations, strategic communication focuses on how the organization itself presents and promotes itself through the intentional activities of its leaders, employees, and communication practitioners. (Hallahan et al., 2007, p. 7)

PMI (Project management institute) publiserte i 2013 artikkelen *The Essential Role of Communication*. Artikkelen fremmer ulike statistiske data som bekrefter «the high cost of low performance» når det gjelder kommunikasjon i prosjektarbeid. Effektiv kommunikasjon er en viktig faktor for at prosjektet skal lykkes. Prosjektsuksess er avhengig av at kommunikasjonen fremmer korrekt informasjon til de rette aktørene, med bruk av klart språk tilpasset den aktuelle målgruppen.

“Everyone needs to understand the long-term goal so they can know how they’re contributing, how they’re making an impact.” Jennifer Georgius (PMI, 2013, s. 4)

Samtidig vil også kontinuitet i kommunikasjonen bidra til at prosjektet lykkes ved at det distribueres informasjon og kunnskap til de involverte på en passende og effektiv måte. Jo mer informasjon som blir delt på tvers i organisasjonen, desto mindre sjanse er det for at prosjektets omfang utvides ved for eksempel forsinkelse, overskridelse av budsjett og andre problemer (PMI, 2013, s. 8).

Kunnskap om meningsdannelsesprosessene som ligger til grunn for de ansattes atferd er viktig for ledelsen. Ansattes atferd kan studeres ut fra et midler-til-mål-perspektiv som viser hvilke verdier som er viktige for dem, og hvorfor de blir oppfattet som viktige (van Rekom et al., 2006, s. 196). Kunnskap om hva som motiverer de ansatte i kommunen, gjør det mulig for kommuneledelsen å motivere de ansatte på en effektiv måte for å bidra til at organisasjonen realiserer sine strategiske mål (Gioia og Chittipeddi (1993), gjengitt i van Rekom et al., 2006, s. 196). Ansatte som ser sine egne verdier uttrykt

av organisasjonen som helhet, vil vise større engasjement, og kommunikasjonen vil være mer troverdig både for interne og eksterne aktører (van Riel, 1995).

Heide, von Platen, Simonsson og Falkheimer fremmer i sin forskningsartikkel «Expanding the Scope of Strategic Communication» (2018) en alternativ retning som setter søkelys på strategisk kommunikasjon i en kompleks organisasjon fra en holistisk tilnærming (Heide et al., 2018). Formålet med prosjektet var å øke kunnskap om hvordan kommunikasjon skaper verdi og bidrar til organisasjonens måloppnåelse. Det som gjør dette prosjektet ulikt andre, er at det inkluderer flere aktører enn kun kommunikasjonsmedarbeidere. (Hansen [eget arbeid], 2022)

Resultatene fra Heide et al. (2018) viser hvordan kommunikasjon forstås og vurderes ut fra tre aktørrollene; leder, mellomleder og medarbeider. Det vises størst mistillit til ledelsens kommunikasjon hos medarbeiderne, hvorav 1 av 4 har ingen tillit til toppledelsen. Uten en leder som lytter til sine kollegaer og til sine omgivelser, som koordinerer aktivitet og leverer resultat, er meningen med strategisk kommunikasjon tapt. En av respondentene påpekte at kommunikasjon fra ledelsen er blitt for politisert. Andre respondenter som har mer tiltro til ledernes kommunikasjon, har ofte mer realistiske forventninger til lederens rolle og muligheter for tilstedeværelse ellers i organisasjonen. Her er håndteringen av perspektiv og maktforhold viktig å ta stilling til. Medarbeiderne ønsker å se lederen, men også å bli sett. Arbeidstakerne stiller seg mer tillitsfulle til sin nærmeste leder/mellomleder, og hans/hennes kommunikasjon. I henhold til aspekter som tilgjengelighet, åpenhet, kommunikasjon og invitasjon til dialog kommer mellomledere bedre ut i undersøkelsen enn øverste ledere gjør. Likevel er det en observert utfordring at kommunikasjonen tilhørende én avdeling kan mangle det større organisatoriske perspektivet. Det er også i flere tilfeller hyppig bruk av mellomledere som mottakere av informasjon fra ledelsen, og deretter formidlere av en informasjon som kan være både ufullstendig og for sen. (Hansen [eget arbeid], 2022)

Mellomlederne blir satt i en posisjon som må forholde seg til alle relasjonene rundt seg i organisasjonen, noe som flere av medarbeiderne ser ut til å ha forståelse for. Medarbeideres kommunikasjon og interaksjon med ledere, klienter og med hverandre bidrar til organisatorisk måloppnåelse og kan dermed bli ansett som strategisk kommunikasjon. Det gir lite mening å snakke om strategisk kommunikasjon uten å inkludere en så stor aktørgruppe, med slik påvirkningsevne. Medarbeidernes hverdagslige interaksjon og kommunikasjon er konstituerende for organisasjoners strategiske kommunikasjon. Men det avhenger av organisasjonens evne til å skanne omstendighetene og lytte til interessentene. (Hansen [eget arbeid], 2022)

3.2.3 Den kommunale mellomlederen

Baldersheim, Haug, Hye & Ødgård (2021) omtaler den kommunale mellomlederen som en krumtapp. Med det mener de at den kommunale mellomledere står for ledelse i det stille, for den sømløse driften av kommunenes mange virksomheter som er så viktige for livene til enkeltpersoner, familier og hele lokalsamfunn. Når det fungerer, merkes det ikke. Når det svikter, stopper funksjoner opp (Baldersheim et al. 2021, s. 7).

Tidlig forskning på mellomlederens formelle posisjon i hierarkiet vektla nødvendigheten av at organisasjoner av en viss størrelse hadde behov for et bindeledd mellom topp og bunn i hierarkiet. Mellomlederen ble i hovedsak betraktet ut fra sin posisjon mellom det operative nivået, altså arbeiderne, og det strategiske nivået, altså ledelsen. «*Ut fra denne formelle rollen ble det dedusert at mellomledere hadde en unik rolle i å formidle informasjon mellom ulike nivåer i organisasjonen*» (Jacobsen, 2019). Jacobsen (2019) trekker frem tre forhold som alle har vært sentrale i forskningen på mellomledere, men unikt for hans studie er at hans fremgangsmåte er å sammenligne mellomledere med andre typer ledere (Jacobsen, 2019):

- Mellomlederen er sentral i organisasjoners strategiske prosesser som informasjonsformidler.
- Mellomlederen som menneske antas å være plassert i et krysspress mellom to ulike «logikker» i organisasjonen: ansattes behov for trygghet og utfordringer i jobben, og toppledelsens krav om resultater og effektivitet.
- Mellomlederens utøvelse av ledelse kommer an på lederstilen han eller hun anvender.

Som forventet fant studien at mellomledere står i en spesiell situasjon der formidling av informasjon mellom nivåer er spesielt viktig, og fungerer i praksis som er forbindelsesledd i organisasjonen. Det er likevel viktig å merke seg at kjønn og størrelsen på den enheten lederen leder, har betydelig sterkere effekter på hvordan de ulike rollene vektlegges, enn hva slags ledernivå man befinner seg på. Når det kommer til endringsprosesser vil toppledere vil ha et større ansvar for helheten, noe som gir et klart større rom for inspirerende visjoner, enn hva enhetslederne har handlingsrom til. Det mest overraskende funnet er at mellomlederne ikke avviker fra andre ledere når det gjelder rollekonflikter i jobben:

«Alle ledere sitter i roller med kryssende og motstridende forventninger, noe som allerede er klart påpekt av Mintzberg (1975)» (Jacobsen, 2019).

Et annet overraskende element er at mellomlederne i mindre grad enn andre ledere opplever tidspress og emosjonelt press. Den viktigste forklaringsfaktoren for opplevd stress er størrelsen på

enheten som lederen leder, med det menes jo større enhet, desto mer press både tidsmessig og emosjonelt.

Mellomlederne er bindeleddet mellom kommunens strategiske ledelse og det utøvende ledd i organisasjonen som skal realisere de valgte strategiene (Baldersheim et al. 2021, s. 45). De er derfor en naturlig og viktig aktørgruppe å henvende seg til i arbeid med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel.

3.3 Iverksettingsforskning

Iverksettingsforskning har fokus på hvordan politiske vedtak og planer blir omsatt i praksis. Det er et sentralt felt innenfor offentlig administrasjon som undersøker faktorer som påvirker implementeringen av offentlige politikk. Dette inkluderer studier av organisatoriske strukturer, administrative prosesser, og interaksjoner mellom ulike aktører. Selv om en plan er godt utformet, kan utfordringer i iverksettingsfasen føre til at målene ikke oppnås. Iverksettingsforskning gir derfor innsikt i hvordan kommuner kan overkomme slike utfordringer og sikre at planene fører til ønskede resultater. Medvirkningstiltaket internt i kommunen er et forsøk på å overkomme eventuelle utfordringer, og for å øke de ansattes eierskap til planen.

Kommuneplanens samfunnsdel er først og fremst kommunestyrets plan ute i kommunene (den politiske arenaen) og peker på prioriterte satsingsområder for Venneslasamfunnet i et langtidsperspektiv. En perfekt implementering av planen etter ovenfra-og-ned modellen er vanskelig. Det skyldes både tvilen til om overordnet politisk nivå virkelig vil, og kan sette klare mål, og stille tilstrekkelige ressurser tilgjengelig, men også at de politiske målene fra toppen ofte kan være sprikende (Amdam, 2011, s. 167). Kritikken om uklare mål og utilstrekkelige midler er ofte til stede i overordnet strategisk planarbeid. Politiske institusjoner kan drive symbolpolitikk, gjennom å formulere mål og kommunisere det ut, men det betyr ikke nødvendigvis at politikerne har bestemt seg for å gjøre noe med det. Et annet kritisk perspektiv på strategiske overordnede planer i politiske institusjoner er at målene blir vage, og formulert slik at de kan tolkes i ulike retninger. Dermed kan aktører i styringsverket, når de senere blir stilt til ansvar for manglende oppfølging, gi en passende presisering av hvordan målet er til å forstås. Hva betyr egentlig målene og strategiene som vedtas i overordnede planer for de som er ansatte i organisasjonen og som må omsette politikken til praktisk handling? (Amdam, 2011, s. 168-169)

Kommunen som organisasjon er både en saksbehandlende og menneskebehandlende organisasjon. Organisasjoner som *gjør noe med* mennesker, viser til at kjerneoppgavene i organisasjon berører

mennesker direkte. Det handler ikke bare om å levere noe til mennesker, men gjøre noe med deres evner, helse og betingelser (Vabø, 2014a, s. 14). «Det moralske aspektet ved menneskebeholdende organisasjoner tilsier at yrkesutøverne på «bakkenivå» får et særlig ansvar», og det er deres måte å agere på som i siste instans bestemmer politikken utfall (Vabø, 2014a, s. 15). Det sentrale spørsmålet her er ikke om politikken blir gjennomført i tråd med det som ble vedtatt, eller ikke, men om problemet i samfunnet er løst (Vabo et al., 2020, s. 194).

3.3.1 Bakkebyråkrater

Medarbeidere på lavest nivå i kommuneorganisasjonen omtales etter Michael Lipsky sin teori om *Street Level Bureaucracy* (1980) for bakkebyråkrater (Vabø, 2014b, s. 30). Bakkebyråkrater kjennetegnes med at de jobber direkte med mennesker, utfører skjønsmessige vurderinger og former offentlige tjenester i praksis (Vabo et al., 2020, s. 190). Dette gjelder derfor lærere, sykepleiere og sosialarbeidere for å nevne noen. Lipsky rettet fokus fra politikkeiernes ståsted, til ståstedet til dem som iverksetter politikken, altså fra et *ovenfra-og-ned* perspektiv til et *nedefra-og-opp* perspektiv. Ordet eierne brukes for å beskrive den eller de aktørene som satte et problem på den formelle agendaen, planla løsninger og var med og dannet flertall bak en løsning i saken (Vabo et al., 2020, s. 185). Ved å la bakkebyråkratene ta del i «stegene» som skjer før iverksetting av vedtatt politikk, gjennom dialog og tilrettelagte arenaer for medvirkning, forventes det et økt eierskap til politikken innhold.

Bakkebyråkratiets styringsparadoks omhandler at de i deres hverdag stilles overfor motstridende krav, og vage overordnede målsetninger. Det eksisterer et kronisk misforhold mellom ressurser og velferdspolitiske visjoner. Bakkebyråkratenes hverdag er preget av de kontinuerlige skjønsmessige modifikasjonene av mål og direktiver som kommer ovenfra (Vabø, 2014b, s. 30). Kjennskap til hvordan arbeidshverdagen er for de ansatte i enhetene, og hvordan de omsetter politikk i praksis er viktig innsikt for kommuneledelsen, og kan gi grunnlag for hvordan tjenestene bør utvikles. Slik kunnskap kalles ofte for taust kunnskap. Taus kunnskap er kunnskap profesjonsutøvere tilegner seg gjennom erfaring og som kan være vanskelig å formidle eller dokumentere videre. Hvordan får kommunene mobilisert, og tatt i bruk, den kunnskapen som finnes i organisasjonen som kan bidra til gjennomføring av planer? John Friedmann (1987) peker på medvirkning som viktig del av dette, og viser til at medvirkning omfatter mer enn den tradisjonelle rett og mulighet til å uttale seg til planer (Bråtå et al., 2017). Healey (2007) legger også vekt på at planlegging bør få frem taust kunnskap, altså kunnskap som vanlige folk har om sine liv. Taus kunnskap er viktig for å få fram det som er relevant å hensynta i planarbeidet, men også som et element for gjennomføringsevnen (Bråtå et al., 2017).

Uregjerlige problemer, som bakkebyråkrater er satt til å håndtere, krever fleksibilitet og åpenhet overfor den sosiale konteksten problemene oppstår i. Velferdsstatens nyere satsing på tilrettelegging og bedre koordinering på tvers av organisasjoner og sektorer er et tilsvar på den sterkt sektorbaserte organiseringen av offentlig forvaltning i siloer. Samstyring (eng. *collaborative governance*) baserer seg på gjensidighet og tillit i nettverk (Vabø, 2014a, s. 18-19). Det er likevel ikke slik at det nødvendigvis er en motsetning mellom mål- og resultatstyring som et statlig styringsprinsipp og tillitsbasert styring. Bård Kuvaas, professor ved institutt for organisasjon og ledelse ved Handelshøyskolen BI har sagt det slik:

Fra et ledelsesfaglig ståsted innebærer tillitsbasert styring at man sørger for at ledere og medarbeidere forstår formålet med de politiske retningslinjene og prioriteringene, og deretter tar sjansen på å stole på ledernes og medarbeidernes kompetanse og motivasjon for å gjøre en best mulig jobb. (Bård Kuvaas, gjengitt av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023b)

Tillitsbasert styring bygger på mange av de samme forutsetningene som mål- og resultatstyring gjør, men har nok vokst frem som en kritikk av at styringen i praksis kan bli for detaljorientert og innebære for omfattende rapporteringskrav (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023b).

Den danske forskeren Tina Øllgaard Bentzen (2015) har forsket på tillitsbasert styring og ledelse i offentlige organisasjoner – *i springet fra ambisjon til praksis*. Bentzen (2015) peker på hvordan de fagprofesjonelle medarbeidernes rolle og innflytelse har endret seg de siste 50 årene. I etterkrigstiden var tilliten til fagekspertene stor, og skolelæreren fikk lov til å agere fritt bak lukkede dører i klasserommet, og nøyte en høy grad av respekt. Dette endret seg etter inntoget av styringsparadigmet New Public Management, som la press på det fagprofesjonelle selvstyre fordi tilliten til medarbeiderne svekkes. Gjennom New Public Governance (nettverksbasert styring) vokser tilliten til de fagprofesjonelle igjen. Ved å invitere medarbeiderne inn i strategiske prosesser med ledere i organisasjonen, skjer det en ansvarliggjøring i forhold til organisasjonens samtlige mål, som samtidig forplikter til selvstyring og ledelse i rollen som fagprofesjonell (Bentzen, 2015, s. 118-121). Tillitsbasert styring og ledelse, samt at medarbeidere får eierskap til prosessen, øker dermed sannsynligheten for gjennomføring og realisering.

3.3.2 Effektene av deltagelse i planarbeid

I Østlandsforskning sin rapport utarbeidet på vegne av Distriktssenteret «Fra kommunal plan til gjennomføring» presenteres tre perspektiver på hvordan borgernes eller sivilsamfunnets deltagelse og medvirkning i planlegging kan forstås (Bråtå et al., 2017). Det ene er at den demokratiske legitimiteten til planlegging øker, som følge av at ulike interesser i samfunnet har bidratt inn til

planleggingen. Det andre er at medvirkning og deltagelse kan styrke og skape nye bånd mellom innbyggere og politiske institusjoner, slik at det skapes en gjensidig læringsprosess i samfunnet hvor ulike typer kunnskap blir brakt inn på planleggingsarenaen. Til sist peker rapporten på at en bred deltagelse og medvirkning vil bidra til at planen lettere blir implementert, altså øke organisasjonens evne til gjennomføring ved for eksempel at planer lettere aksepteres på grunn av en «god prosess», eller ved at nødvendige hensyn tas tidlig i planarbeidet. Samtidig er planlegging en kamparena mellom ulike interesser, og medvirkning kan derfor også bidra til å bremse, forsinke og komplisere planarbeidet (Bråtå et al., 2017).

Med bakgrunn i det teoretiske rammeverket er det grunnlag for å anta at perspektivene også står seg gjeldende for involvering av organisasjonens egne medarbeidere i planarbeidet.

3.4 Avslutning teoretisk rammeverk

Kommunenes plansystem er hierarkisk strukturert, med kommuneplanens samfunnsdel som øverste styringsverktøy for å oppnå retningsgivende mål, for å bidra til at en bærekraftig utvikling kan nås både lokalt, nasjonalt, og globalt. Utviklingen i planleggingsdomenet peker i retning av mer aktive medvirkningsprosesser og styring i nettverk. Kritikken mot *collaborative governance* (samstyring) påpeker derimot at en slik framgangsmåte for planlegging er utopisk fordi den overser etablerte maktposisjoner (Holsen & Moltumyr, 2001). Kapasitetsbygging handler om å finne en maktbalanse i politikkkutformingen ved å tilrettelegge for læringsarenaer og mobilisere ressurser slik at man knytter kunnskap til handling.

I denne studien er det gjennomført medvirkningstiltak rettet mot ansatte i driftsenhetene for å fremme engasjement og eierskap til langsiktig strategisk utvikling i Vennesla kommune. Medvirkningstiltaket for de ansatte har vært et forsøk på å bedre kommunikasjonen på tvers i organisasjonen, og forene forståelsen mellom den politiske arenaen, den byråkratiske arenaen og praksisfeltet.

Ved å la ansatte få informasjon og muligheten til å påvirke på et tidlig steg i prosessen blir kommunens egne medarbeidere aktive bidragsytere til planen, ikke bare anonyme mottakere av et resultat (en plan). Medarbeidernes deltagelse i kommunens planprosess har gitt administrasjonen verdifull innsikt i medarbeidernes uttrykte erfaringer, bekymringer og ønsker. Ved å gi medarbeiderne mulighet til å delta i strategiske forum i organisasjonen antas det at medarbeiderne vil få et større eierskap til ferdig plan. Det finnes likevel noen fallgruver ved en slik involvering av egne medarbeidere. Det kan være

tid- og ressurskrevende, og det kan også øke medarbeidernes forventinger om at deres innspill er synlige i videre arbeid.

Denne studien skal se på hvordan tiltaket for intern medvirkning i utarbeidelsen av ny kommuneplanens samfunnsdel i Vennesla kommune har fungert. Studiens funn vil bli presentert i kap. 5, og diskuteres i lys av teoretisk rammeverk i kap. 6.

4.0 Forskningsdesign og metode

Dette metodekapittelet vil presentere de ulike metodene som er brukt for å samle inn relevante data for å belyse studiens forskningsspørsmål. Det vil også bli gitt en beskrivelse av hvordan metodene er anvendt for å kunne gjennomføre datainnsamlingen. Avslutningsvis vurderes studiens validitet og reliabilitet, etterfulgt av forskningsetiske vurderinger og metodekritikk.

«Forskningsmetode er den fremgangsmåten som velges når man undersøker en problemstilling empirisk.» (Brottveit, 2018, s. 84)

Med utgangspunkt i studiens forskningsspørsmål er aksjonsforskning valgt som forskningsdesign. Aksjonsforskning er et deltakende, situasjonsspesifikk og problemfokuset forskningsdesign som vektlegger kunnskapsutvikling fra situasjoner i praksis (Woll, 2007, s. 24), og innebærer et samarbeid mellom forsker og enheten det forskes på (jf. Jacobsen, 2022). Studien skal finne svar på hvordan intern forankring av kommuneplanens samfunnsdel gjennom medvirkningsaktivitet for egne ansatte har fungert i Vennesla kommune, og hva man kan lære av prosessen til videre planarbeid. Aksjonsforskning som forskningsdesign, eller forskningsstrategi, er en samfunnsvitenskapelig metode som muliggjør dette.

4.1 Å forske på egen praksis

Et sentralt poeng i aksjonsforskning er forskerens rolle. På hvilken måte kan forskere med erfaring fra arbeidslivet de studerer nyttiggjøre sin kunnskap som en ressurs i et kvalitativt forskning? spør Grethe Midtlyng og Anne B. Leseth (2024, s. 130) seg i boka «Tett på profesjon, arbeid og politikk». En vanlig distinksjon i metodelitteraturen om feltarbeid er at forskeren enten er «innenfor» eller «utenfor» den sosiale konteksten man forsker på. Forskerrollen er imidlertid en mobil posisjon, og flere nyere forskningsbidrag foreslår at virkeligheten er mer kompleks enn en enkel kategorisering i «innside» og «utside». Det samme gjelder forholdet mellom nærhet og distanse i forskningstradisjonen. Som forsker må man ha evne til å nærme seg informantene sine, og deres fysiske omgivelser, for å få tak i meningsdimensjoner ved sosial samhandling og praksis. Samtidig må man evne å distansere seg for å gjennomføre kritisk refleksjon over praksisen.

Som profesjonsutøver utvikler man et «blikk» for de problemstillingene man er satt til å løse. Å kjenne til, og vite hva som foregår i den sosiale konteksten kan styrke forskningens kvalitet. Det er likevel de analytiske perspektivene man bruker for å utvikle alternative former for forståelse og forklaringer. Det å forske på eget felt byr utvilsomt på utfordringer både når det kommer til for eksempel taushetsplikt

og sikre anonymitet, være bevisst på eventuelle maktforhold etc., men man må ikke ta for gitt at forskere som forsker på egen profesjon er for tett på de som studeres. Hvis man unngår å forske på egen praksis vil en miste muligheter for å avdekke forhold av forskningsmessig og samfunnsmessig verdi.

4.2 Casestudie

Hver kommune skal i henhold til plan- og bygningsloven ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Plan- og bygningsloven presiserer at kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen (Plan- og bygningsloven, 2008, § 11-1). En case er en undersøkelsesenhet (jf. Jacobsen 2022), og kan bestå av enten enkeltindivider eller kollektive enheter som i dette tilfellet; en enkelt kommune.

Med hensikt i å avdekke momenter for å belyse forskningsspørsmålet, er det valgt en intensiv casestudie som metode. Intensive studier går i dybden på et fenomen, og retter seg mot å få en detaljert og grundig forståelse, både av hvordan virkeligheten er og oppfattes, og av hvordan ting henger sammen (Jacobsen, 2022, s. 99-100). Intensive studier som studerer mange nyanser, men med relativt få enheter, betegnes som *virkelighetsnære* (jf. Thomassen (2012), i Jacobsen, 2022, s. 100). Det betyr at undersøkelsen tar utgangspunkt i dem som blir studert, deres forståelse og den konteksten de inngår i (Jacobsen, 2022, s. 100). I dette tilfellet gjelder det ansatte som har deltatt på en arrangert medvirkningsaktivitet, i et forsøk på å forankre samfunnsdelen av kommuneplanen som overordnet styringsverktøy innad i kommuneorganisasjonen.

En casestudie har to ulike problemstillinger ved seg (jf. Jacobsen 2022). For det første så finnes det ikke en klar felles forståelse for hva en case egentlig er (s. 104). Det vises likevel til at et fellestrekk er én eller få undersøkelsesenheter. Ved én eller få undersøkelsesenheter er det svekket grunnlag for statistisk generalisering. Informasjon fra bare kun én case fører med seg en fare for at det som beskrives, er unikt for casen, og har dermed ikke overføringsverdi til andre enheter som ikke er studert. I Bent Flyvbjerg (2006) sin artikkel «*Five misunderstandings About Case-Study Research*» utfordrer artikkelforfatteren typiske antakelser om casestudiet som forskningsmetode. Flyvbjerg mener at casestudiets vitenskapelige muligheter blir urettmessig underkjent, og at informasjonsorientert utvelgelse anvendes for å maksimere nytteverdien av enkeltcaser. Suksessfaktoren med casestudier er at studien baserer seg på virkelighetsnær empiri med høy grad av presisjon og scorer derfor høyt på intern gyldighet (Jacobsen, 2022, s. 100). Flyvbjerg (2006) avslutter sin artikkel med å presisere at god samfunnsforskning er problemorientert, og ikke metodeorientert i

den forstand at en bruker de metodene som best kan besvare det relevante forskningsspørsmålet (Flyvbjerg, 2006, s. 486). Funnene i denne casen er unike, og gir ikke grunnlag for statistisk generalisering. Det er likevel grunn til å tro at funnene kan ha overføringsverdi for andre kommuner.

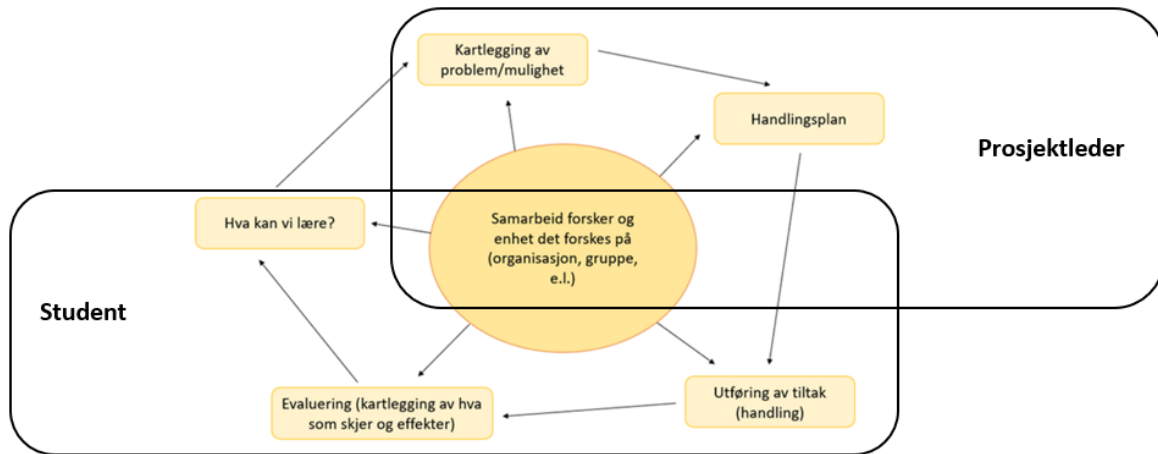
4.3 Aksjonsforskning

Aksjonsforskning kan beskrives som en systematisk undersøkelse av egen praksis og har som intensjon å informere og utfordre tidligere praksiser innenfor det miljøet det forskes på (Ulvik, 2022, s. 40). Aksjonsforskning, som begrep, ble introdusert av sosialpsykolog Kurt Lewin på 1940-1950-tallet i USA. Lewin var opptatt av forholdet mellom teori og praksis, og så det slik at hvis samfunnsvitenskapene skulle ha noen mening, måtte de bidra til å løse praktiske samfunnsproblemer (Woll, 2007, s. 22). Aksjonsforskning kan spenne fra små individuelle studier knyttet til utvikling og forbedring av egen praksis, til større kollektive prosjekt hvor eksterne forskere samarbeider med ansatte i praksisfeltet, der målet er endring på samfunnsnivå. Gjennom aksjonsforskning, eller praktikerforskning, samler praksisutøvere inn og analyserer materiale om sin praksis på en systematisk måte for å utvikle egen profesjonspraksis (Riese, 2022, s. 17).

Aksjonsforskning består av begrepene *aksjon* og *forskning*. Aksjonen viser til handling, ofte i form av endringsarbeid, for eksempel forbedring av rutiner og prosedyrer, kvalitetssikring etc. Ordets siste del; forskning, viser til at det aktuelle endringsarbeidet skal utvikles i forhold til kravet om en analytisk og beskrivende del. Her finnes det et spenningsfelt mellom observasjon og deltakelse, mellom ønsket om å få til konkrete endringer og en nødvendig analytisk distanse (Woll, 2007, s. 23). Aksjonsforskning handler dermed om å systematisere kunnskap til bruk i praktisk arbeid der forskeren selv er med på å omsette kunnskapen i handling.

Denne studien har et kvalitativt forskningsdesign som baserer seg på en modifisert variant av aksjonsforskning for å belyse forskningsspørsmålet på best mulig måte. Aksjonsforskning er en variant av en enkeltcasestudie, som skiller seg ut fra andre undersøkelsesopplegg ved at forskeren er en deltakende eller aktiv part i det som forskes på (Jacobsen, 2022, s. 109). Det vil si at jeg i lys av min rolle som prosjektleder (endringsagent) kartlegger problem/mulighet og lager en handlingsplan. Ettersom tiltak iverksettes av kommunens ledelse inntreer jeg i rollen som forsker for å undersøke hvordan medvirkningsaktiviteten i utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel har fungert, og hva man kan lære av det. Studiens funn vil danne grunnlag for å utvikle anbefalinger til kommende planleggingsprosesser både i egen og for andre kommuner.

Jacobsen (2022, s. 110) beskriver aksjonsforskning som en type prosesskartlegging hvor forskeren følger på tett hold hvordan en årsak (tiltak) *produserer* en effekt (virkning). Med utgangspunkt i Jacobsen (2022) sin figur om aksjonsforskning, vil jeg skissere hvordan aksjonsforskning er anvendt i denne studiens kontekst:



Figur 1. Logikken i aksjonsforskningen hentet fra Jacobsen (2022, s. 110) etter Susman & Evered (1978, s. 578), tillagt beskrivelse av bruk i studiens kontekst.

Ved å dele inn aksjonsforskning i fem ulike steg (jf. Jacobsen, 2022) kan man lettere beskrive prosessforløpet i prosjektet, og hvordan aksjonsforskning anvendes i studiens kontekst.

Tabell. En beskrivelse av hvordan logikken i aksjonsforskning er anvendt som metodisk tilnærming i denne studien.

Hovedrolle	Steg i prosessen	Utførelse	Praktisk prosess
Prosjektleder	Kartlegging av problem/mulighet	Definert problem, her finnes et mulighetsrom	Observerte at de fleste ansatte ikke kjenner til organisasjonens øverste strategidokument (kommuneplanens samfunnsdel).
Prosjektleder	Handlingsplan	Basert på teoretisk rammeverk	Det bør iverksettes tiltak for å styrke engasjement og eierskap til samfunnsdelen innad i organisasjonen.
Student	Utføring av tiltak (handling)	<i>Deltagende observasjon</i>	Det ble utført tiltak for å gi kommunens enheter mulighet for å medvirke til kommuneplanens samfunnsdel.
Student	Evaluering	<i>Kvalitative forskningsintervjuer</i>	Innsikt i hvordan medvirkningstiltak har fungert, og hvilke effekter det har gitt fra deltagerens perspektiv.
Student	Hva kan vi lære?	<i>Analytisk vurdering</i>	Studiens funn gir grunnlag for å utarbeide anbefalinger for intern involvering i overordnede planprosesser.

I denne modifiserte varianten av aksjonsforskning inntreer forskeren rollen som passiv deltagende observatør i steget «utføring av tiltak», etter å ha vært aktiv deltagende som prosjektleder. Ved passivt deltagende observatørrolle er forskeren med i den sosiale samhandlingen, men i mindre grad enn ved aktiv deltagende observasjon hvor forskeren er en fullverdig deltaker (Brottveit, 2018, s. 100). Forskeren har her i rollen som prosjektleder bidratt til å kartlegge et problem/mulighet, utviklet en handlingsplan ut ifra en definert målsetning, og trekker seg deretter ut fra en aktiv rolle til en passiv observerende rolle for å iaktta selve utførelsen av tiltaket i praksis.

For å styrke engasjement og eierskap til kommuneplanens nye samfunnsdel blant kommunens egne medarbeidere, inviterte prosjekteier i kommunen kommunalsjef for samfunn og miljø seg ut på besøk til alle kommunens enheter i den hensikt å informere om kommuneplanarbeidet og innhente innspill fra enhetene til ny kommuneplan samfunnsdel (Vennesla kommune, 2024c). Kun 3 av kommunens 24 enheter takket ja til tilbudet og fikk dermed mulighet til å medvirke til planarbeidet. De tre enhetene som fikk besøk av administrasjonen, var alle enheter under seksjonsområdet «oppvekst og inkludering». Opplegget varte i ca. 2 timer og fant sted i enhetenes egne lokaler. Kommunalsjefen ga først en presentasjon om kommuneplanprosessen og utfordringsbildet til kommunen. Deretter fulgte en gruppeoppgave som la opp til refleksjon og diskusjon mellom de ansatte, gjennomført i grupper på 4-5 personer (se vedlegg 3). Til sist ble spørsmål og innspill til planen løftet i plenum. Det som derimot utpekte seg som positivt var at ryktet om medvirkningsopplegget, altså tiltaket for å styrke engasjement og eierskap til kommuneplanen internt i organisasjonen, spredte seg til hovedtillitsvalgte som deretter fremmet et ønske om at administrasjonen kjørte samme opplegget på deres tillitsvalgsamlinger. Det ble derfor i tillegg til enhetsbesøkene, gjennomført likt opplegg på tre ulike tillitsvalgsamlinger henholdsvis for Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Norsk sykepleierforbund. På denne måten nådde man ut til enda flere ansatte, og fikk innhentet flere synspunkter fra enda flere enheter.

4.4 Hermeneutisk vitenskapsteori

Studien plasserer seg vitenskapsteoretisk innenfor både humaniora og samfunnsvitenskap som tradisjonelt har hatt sin vitenskapsteoretiske forankring i hermeneutikken (Brottveit, 2018, s. 29), også kalt det fortolkningsbaserte paradigmet. I forskningen innenfor det fortolkningsbaserte paradigmet handler den metodiske prosessen om å finne ut mer om verden vi lever i. Det dreier seg om studiet av mennesker, interaksjoner og institusjoner. Formålet med slike studier er å beskrive, utforske og forklare (Clark et al., 2019, s. 17), i samsvar med studiens hensikt.

Det fortolkningsbaserte paradigmet kjennetegnes ved dets ontologiske utgangspunkt om at virkeligheten er dynamisk og menneskeskapt. Det er gjennom det unike og særegne, vi tilegner oss kunnskap om virkeligheten. Virkeligheten er konstruert av mennesker og må studeres ved å undersøke hvordan mennesker oppfatter virkeligheten (Jacobsen, 2022, s. 34). Vitenskap utvikles gjennom velbegrunnet, kritisk reflektert og diskutert kunnskap (Ekstrøm & Johansen, 2021, s. 11). Medie- og kommunikasjonsvitenskap er sterkt påvirket av samfunnsvitenskapelige og humanistiske disipliner og beskrives gjerne som tolkende vitenskaper (Ekstrøm & Johansen, 2021, s. 14). Det vil si at med i teoretiske tilnærminger, som for eksempel hermeneutikk, fenomenologi og semiotikk, er målet å studere et meningsinnhold i sosiale handlinger, i samtaler, tekster eller andre produkter. All kommunikasjon forutsetter koder, altså noe som symboliserer noe annet.

«Mening kan inte observeras utan måste tolkas og forstås» (Ekstrøm & Johansen, 2021, s. 14).

Men hvordan kan noens tolkninger være vitenskapelige? Vitenskapen er ikke subjektiv i den betydning at hver enkelt opplevelse av et fenomen er interessant, og ei heller sann. Men vitenskapen er subjektiv i den forstand at det alltid er et subjekt som tolker noe med sin forforståelse til grunn for sin tolkningen av verden (Ekstrøm & Johansen, 2021, s. 14). Innenfor den tolkende vitenskapen har det derfor blitt utviklet metoderegler og kriterier på vitenskapelighet. Ekstrøm & Johansen (2021, s. 15) presenterer seks regler og kriterier for å bedømme den vitenskapelige verdien i ulike tolkninger: koherens, omfatning, intersubjektivitet, åpenhet, dybde og kontekstualitet. Forskningens gyldighet kan dermed vurderes ut ifra om disse seks elementene er til stede i forskningen.

4.5 Kvalitativ metode

Metode er «oppskriften» på hvordan man kommer frem til et kunnskapsgrunnlag, hvilken retning man har gått for å hente inn datamateriale, og hvordan man velger å håndtere og bearbeide det. Kvantitative data er informasjon som kan omkodes til tall, mens kvalitative data er informasjon i form av ord (Jacobsen, 2022, s. 41). I dette forskningsprosjektet er det valgt en kvalitativ metode fremfor en kvantitativ metode fordi kommuneplanens samfunnsdel varierer fra kommune til kommune, og er et resultat av interaksjoner, politikk og oppfatninger, noe som ikke kan reduseres til variabler, altså kan de ikke tallfestes. Samtidig åpner kvalitative metoder opp for å innhente en større mengde data fra få enheter. Et kvalitativt forskningsdesign forutsetter også fleksibilitet. I mange tilfeller er en kombinasjon av flere forskjellige (kvalitative) forskningsmetoder være fruktbart, som f.eks. personintervjuer, ulike former for observasjon eller etnografiske feltstudier (Brottveit, 2018, s. 66).

I kvalitative metoder er det empiriske materialet ofte tekstuert, visuelt eller erfart. Hvordan vi tilegner oss kunnskap om det som eksisterer er i kvalitative studier typisk sett med en konstruktivistisk tilnærming. Konstruktivisme er en ontologisk posisjon som hevder at sosiale fenomener og deres betydninger kontinuerlig blir utført av sosiale aktører (Clark et al., 2019, s. 351). Det er derfor sentralt å koble opp erfaringer fra observasjoner og gjennomførte intervju opp mot et teoretisk rammeverk for å systematisere den tilegnede kunnskapen. Teoridelen har underveis i skriveprosessen vært åpen for endring ettersom innhentet empiri har påvirket hvilken teori som er relevant i dette tilfellet.

I metodetilnærming skiller man ofte mellom induktiv og deduktiv tilnærming. Forskjellen på disse tilnærmingene er at ved en deduktiv tilnærming tar man utgangspunkt i allerede etablerte teorier, hvor teorien anvendes for å finne svar fra det datamaterialet som foreligger, ofte i form av hypoteseutprøving. Ved en induktiv tilnærming tar man utgangspunkt i selve materialet, og er åpen for ulike forklaringer og svar. En slik tilnærming er styrt av materialet som foreligger, hvor man finner resultater som man kobler opp mot relevant teori, ofte i form av problemstillinger og åpne spørsmål. Kvalitative studier blir ofte assosiert med ulike teoretiske perspektiver, men er ofte orientert til induktive studier av sosialt konstruerte virkeligheter, med fokus på meningsinnhold, ideer og praksiser (Alvesson & Deetz, 2000, s. 2). Forskningsspørsmålet i dette prosjektet fordrer en induktiv tilnærming, med grunnlag i at den er eksplorerende og baseres på innhentet empiri. Resultatet er preget av endringer i prosessen underveis ettersom nye funn kommer til gjennom datainnsamlingen.

I denne studien baserer datainnsamlingen seg på deltagende observasjon fra medvirkningsaktivitet, samt kvalitative forskningsintervju med deltagere fra medvirkningsaktiviteten til kommuneplanens samfunnsdel i Vennesla kommune i løpet av 2023.

4.5.1 Deltagende observasjon

Kathrine Fangen (2010) bruker begrepet deltagende observasjon synonymt med feltarbeid. Det innebærer å følge deltagerne på de ulike arenaene de ferdes i hverdagen, eller at man er til stede mens de utøver bestemte aktiviteter typisk for det miljøet eller den organisasjonen de er en del av. Man gjør i praksis to former for handling på samme tid, en involverer seg i samhandling med andre, samtidig som man iakttar hva deltagerne foretar seg (Fangen, 2010, s. 9-13). Aksjonsforskning som metode gir mulighet til å bringe inn erfaringer og refleksjoner også fra tiden før og etter medvirkningsaktivitetene som student og prosjektleder. Det skaper også rom for å være «tett» på arbeidsprosessen fra start til slutt i samarbeid med enheten det forskes på. Utvalget i denne studien baserer seg på observasjon under medvirkningsaktiviteten hos 2 av de 3 enhetene som undertegnede

og kommunalsjef for samfunn og miljø besøkte i forbindelse med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel. Det er offentlig kjent hvilke enheter som fikk besøk av representant fra kommuneledelsen, og det er gjort et tilfeldig utvalg på kun to av tre enheter i et forsøk på å minske sannsynligheten for at utsagn kan bli sporet tilbake til kilden.

Fordelen med å benytte deltagende observasjon er at en kan tilegne seg kunnskap gjennom førstehåndserfaringer (Fangen, 2010, s. 15). Som forsker kommer man nærmere inn på folks virkelighet og får personlig kunnskap om dem og deres arbeidshverdag. Slike refleksjoner og erfaringer bedrer forståelsen av hvordan de ansatte tenker og forholder seg til overordnet strategisk planarbeid. Det gir også forskeren mulighet til å vurdere hvordan gjennomførte medvirkningstiltak for å styrke de ansattes engasjement og eierskap til overordnet strategisk planarbeid fungerte.

Mine observasjoner før, underveis og etter medvirkningsaktiviteten ble enten bekreftet eller avkreftet av informantene i intervjuet. Den observasjonen jeg bemerket meg mest var å se hvordan deltagerne i enhetene først kom inn i rommet som passive deltagere med et uttrykk av at dette var noe som var fjernt for deres arbeidshverdag, til å bli aktive deltagere som virkelig fremmet sitt engasjement for bedre oppvekstforhold for barn og unge. En observasjon som ble bekreftet i intervjusituasjonen med deltagerne.

Observasjonsnotater, også kalt feltnotater, er en type loggbok der inntrykk og erfaringer kan noteres ned når det er mulig (Brottveit, 2018, s. 103). For å bedre huske tilbake førte jeg slike notater underveis i medvirkningsaktiviteten i begge enhetene som er med i studiens utvalg, og sammenfattet det i stikkordsformat etter møtets slutt.

4.5.2 Kvalitativt forskningsintervju

Et forskningsintervju er en vel anvendt kvalitativ metode, og kjennetegnes av et menneskemøte mellom forsker og informant, hvor folks erfaringer og opplevelser frembringes gjennom samtale. Kvalitative intervjuer har en overordnet målsetting om å få utdypende kunnskap om et tema. I intervjuet er det vanlig at forskeren går ut ifra en intervjuguide som er utarbeidet i forkant, basert på spørsmål som er antatt å belyse studiens problemstilling på best mulig måte. I denne studien er det vurdert hensiktsmessig å benytte halvstrukturerte forskningsintervjuer. Det vil si at intervjuet har faste (hoved)spørsmål med utgangspunkt i tematiske hovedpunkter, men gir rom for utdypning og tilleggsspørsmål underveis (Brottveit, 2018, s. 89-92).

Det er i mange tilfeller fruktbart å kombinere intervjuer og observasjonsstudier (Brottveit, 2018, s. 98). Forskeren får gjennom observasjon kunnskap om atferd og sosialt samspill, som ikke kommer

frem av intervjuer, samtidig som at intervjuene kan bidra med meninger og synspunkter som enten styrker eller motsetter forskerens inntrykk og antagelser etter observasjon.

Som intervjusøkende dukker det opp noen sentrale spørsmål: *Hvem skal man kontakte? Hvordan skal man gå frem? Hvordan bør man formulere seg og presentere seg?* (Andersen & Skrede, 2023, s. 67). I kvalitative studier er det vanlig å foreta strategiske utvalg. Det vil si at informantene som rekrutteres kan bidra med informasjon om det aktuelle fenomenet som skal undersøkes (Brottveit, 2018, s. 87). For å finne frem til aktuelle informanter ble det tidlig i mars 2024, etter godkjenning fra Sikt (vedlegg 5), sendt ut en e-post til begge enhetslederne i studiens utvalgte enheter. E-posten inneholdt en forespørsel etter mulige kandidater som kunne tenke seg å delta i et forskningsintervju basert på det medvirkningstiltaket som ble gjennomført i enheten. Informasjon om studiens formål, og hva det vil innebære å delta i et forskningsintervju lå vedlagt i mailen. Det ble også opplyst om to kriterier for å kvalifisere som informant: 1) må ha vært ansatt i kommunen i over 8 år, og 2) må ha deltatt på medvirkningsaktiviteten som fant sted i sin enhet. Det var i utgangspunktet lagt opp til fire individuelle intervjuer, og det ble etter tilbakemelding fra enhetslederne tatt direkte kontakt med fire kandidater. Med bakgrunn i de gitte kriteriene viste det seg at kun to av de foreslåtte kandidatene kvalifiserte til å delta i forskningsintervjuet. De gjenværende aktuelle kandidatene fikk deretter tilsendt informasjonsskriv og samtykkeerklæring i forkant av intervjuet for gjennomlesning.

Etter forespørsel fra deltagerne selv ønsket de å intervjues sammen i par. I praksis effektiviserte dette datainnsamlingen, og det virket også som en lavere terskel for informantene å delta i studien når de var sammen om det. I en studie som denne hvor målet er å få frem informantenes synspunkter på en viss hendelse, opplevdes intervjusituasjonen derav som et lite fokusgruppeintervju hvor forsker også bidro inn i samtalen.

I forkant av intervjuene utarbeidet jeg en intervjuguide. En god intervjuguide er viktig når man skal gjennomføre et halvstrukturert intervju. Intervjuguiden fungerte som et rammeverk for intervjuet, og inneholdt tematikk, tydelige mål for hva det ble forsket på, og intervju spørsmål som kunne lede meg fram mot et svar (Clark et al., 2019, s. 213). Halvstrukturerte intervjuer har den fordelen at selv om rammeverket ligger til grunn i intervjuguiden, er intervjuguiden et fleksibelt verktøy som åpner opp for mer utdypende spørsmål underveis (Clark et al., 2019, s. 213). Intervjuguiden som ble brukt i forskningsintervjuene ligger vedlagt oppgaven, og viser eksplisitt hvilke spørsmål som var retningsgivende i gjennomførelsen av intervjuene. Intervjuene ble gjennomført på de ansattes arbeidssted for å minske belastningen for de ansatte i en ellers hektisk arbeidshverdag. Det ble satt av ca. 1 time til intervjuet.

Underveis i intervjuet ble det gjort taleopptak fremfor å notere underveis for å bidra til flyt i samtalen, og for at ikke materiale skal gå tapt basert på hukommelse. Før oppstart fikk informantene fremlagt deres notater fra gruppeoppgavene for å hjelpe dem å huske tilbake. Underveis i intervjuet ble informantene presentert for det nye planforslaget til ny samfunnsdel, for å kunne gi umiddelbare tilbakemeldinger i intervjuet.

For å ivareta informantenes anonymitet beskrives utvalget av informantene kun som informant 1 og informant 2. Begge informantene har deltatt på medvirkningsaktivitet til kommuneplanens nye samfunnsdel, og har samtykket til å delta som informanter i forskningsprosjektet gjennom samtykkeerklæringen.

4.6 Analyse av empirisk materiale

Det ofte illustrerte skillet mellom innhenting av empirisk materiale og analyse av empirisk materiale er ikke like tydelig i realiteten. Fangen (2020, s. 208) påpeker at analyse av materialet foregår allerede fra første stund i et observasjonsstudie. I aksjonsforskning har forskeren en samarbeidende rolle med enheten som det forskes på fra start til slutt, og det er naturlig at forskerens forståelse og fortolkninger utvikles i løpet av perioden. I en fortolkningsbasert studie som dette vil analysen av foreliggende datamateriale i henholdsvis stor grad basere seg på forskerens subjektive forståelse og fortolkning av tekstgrunnlaget (Brottveit, 2018, s. 139), og vil derfor bære med seg et preg av usikkerhet. Intervjuene i denne studien er derfor benyttet som et verktøy på å validere eller stille spørsmål til funn fra deltagende observasjon for å styrke studiens gyldighet.

Det empiriske materialet presenteres i kap. 5, og struktureres etter 3 faser: før, under og etter medvirkningsaktiviteten. Funnene fra det empiriske materialet gir grunnlag for å evaluere tiltaket (steg 4 i aksjonsforskningsprosessen), og for å gi svar på: hva kan vi lære? (steg 5 i aksjonsforskningsprosessen).

I analyseprosessen har jeg tatt utgangspunkt i egne fortolkninger av informantenes virkelighetsbeskrivelser, og deretter trukket ut noen analytiske poeng fra det fortolkede datamaterialet og videreført disse i en teoretisk-analytisk diskusjon i kapittel 6 (Brottveit, 2018, s. 141). Jeg fremmer både eksplisitte og implisitte meningsbudskap i det som blir formidlet gjennom det datamaterialet som foreligger. Det innebærer hva informantene formidlet/hva som ble observert, på hvilken måte informantene/de observerte snakket om temaet, og hvordan deres utsagn kan forstås (Brottveit, 2018, s. 137).

4.7 Vurdering av forskningskvalitet

I en slik studie som er preget av at forskeren også er en praktiker i feltet er det viktig å forberede, utføre og diskutere datainnsamlingen på en måte som utnytter den unike posisjonen man har, samtidig som man gjennom refleksivitet og transparens sikrer at leseren kan vurdere kritisk det som blir formidlet (Riese, 2022, s. 79). Studien kan bidra med kunnskap som er relevant for andre kommuner som skal i gang med en kommuneplanprosess, og med ønske om å styrke intern forankring av planen. Det er likevel viktig å ha med seg at erfaringer fra en enkel case, ikke er ment å utgjøre grunnlaget for en «standard» for andre kommuner, men at man kan lære av hverandres prosesser og utprøvde tiltak, og deretter vurdere egen gjennomføring tilpasset lokale forhold og ambisjoner.

I aksjonsforskningslitteraturen finner man ulike utgangspunkter for vurdering av forskningens kvalitet enten man vektlegger kvalitetskrav til selve prosessen, eller med hensyn studiens validitet og reliabilitet (Riese, 2022, s. 79). Kvalitative studier har sin styrke i et potensial for sterk validitet. Validitet handler om oppgavens gyldighet, altså evnen til å gjøre det det faktisk antyder at skal gjøres (Clark et al., 2019, s. 53). Det betyr at man kommer nært inn på undersøkelsesenheten og kan gi detaljerte beskrivelser av den, for å best mulig svare ut problemstillingen. I denne studien er det valgt to kvalitative metoder som komplementerer hverandre, og som sammen skaper en god forståelse for hvordan utførte medvirkningstiltak for økt engasjement og eierskap til kommuneplanens samfunnsdel faktisk fungerte, og studien anser derfor å ha sterkt validitet. Kunnskapen som er innhentet gir et reelt bilde av virkeligheten, og baseres på teoretiske perspektiver og forskning som allerede foreligger.

Studiens reliabilitet handler om i hvilken grad forskningsprosjektet er repeterbart, konsistent og stabilt (Clark et al., 2019, s. 52). Det betyr at datainnsamlingen skal være godt gjort rede for, og være av pålitelig karakter. Kvalitative studier har ofte noen begrensninger med tanke på reliabilitet, og aksjonsforskning skiller seg ikke vesentlig ut fra andre kvalitative metoder her. Til grunn for denne studien befinner det seg empirisk data som enten er observert av forsker, eller innhentet fra deltagerne i medvirkningsaktiviteten. Rollen som forsker og prosjektleder er en unik posisjon som gir tilgang til undersøkelsesfeltet, som man som utenforstående ikke får tilgang til. Studien er derfor ikke særlig repeterbar, noe som dermed svekker studiens reliabilitet. Det vil som regel alltid være slik ved kvalitative metoder generelt, og ved aksjonsforskning spesielt, at både datainnsamling, analyse, tolkning og funn på en eller annen måte påvirkes av forskerens egen person (Woll, 2007, s. 28). For å styrke reliabiliteten må man som forsker nettopp være bevisst på subjektive tolkninger og operere med klare definisjoner. Dette vil bidra til at studien blir etterprøvbart.

4.8 Etske betraktninger og metodekritikk

Aksjonsforskning, hvor man som forsker også inntar en deltagende rolle i organisasjonen, fordrer noen etiske betraktninger, samt et kritisk blikk på aksjonsforskning som forskningsdesign.

Aksjonsforskning utfordrer den tradisjonelle forskningsnormen hvor man som forsker er uavhengig og utenforstående av undersøkelsesenheten(e) det forskes på. Dette fører med seg noen etiske hensyn som må møtes ved å utføre forskningen på en rettferdig, respektfull og ansvarlig måte. Selvevaluering gjennom hele prosessen er et viktig virkemiddel for å være bevisst i sin rolle som deltagende part i prosessen det forskes på. I analysen må forskeren gi en balansert fremstilling av det empiriske materialet som er hentet fra ulike aktører som kan ha ulike interesser, slik som ansatte og ledere (Tellmann, 2024, s. 235).

Mye av kvalitativ forskning er eksplorativ og induktiv, som denne studien, noe som gjør at prosjektet og dets analyser utvikler seg underveis og er påvirket av de aktørene som deltar i forskningen (Øye, 2024, s. 208). Et samtykke som gis tidlig i prosessen vil derfor kun basere seg på et «foreløpig» formulert forskningsprosjekt. Løpende dialog mellom forskeren og organisasjonen det forskes på har derfor både vært viktig og nødvendig i dette prosjektet, for å unngå misforståelser og sørge for et godt samarbeid i løpet av forskningsperioden.

I aksjonsforskning, hvor forskeren her også har hatt en rådgivende rolle underveis i prosjektet, noe som ofte skjer i slike forskningssamarbeid, vil man som forsker være «tett på» å følge de tiltakene som blir iverksatt, og ikke minst, identifisere mulige konsekvenser av de endringer som skjer. Forskningsresultatene vil dermed gi grunnlag for læring i organisasjonen. Samtidig kan det i slike tette samarbeidsprosjekter oppstå noen forskningsetiske dilemma relatert til hvordan håndtere informert samtykke, sikre anonymitet og forskningsintegritet (Øye, 2024, s. 211).

NESH (De nasjonale forskningsetiske komiteene) sier dette om aksjonsforskning (jf. forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora):

En vanlig tilnærming i aksjonsforskning, er at endringen settes i kraft gjennom et problemløsende samarbeid mellom forsker og de det forskes på. Derved ansvarliggjøres de primære deltagerne i den endringen som iverksettes, og på denne måten ivaretas også den etiske dimensjonen i forskningsprosessen. Mer etisk problematisk er eventuelle prosjekter der forskeren påtvinger andre en endring som de ikke ønsker. (Fangen, 2022)

De primære deltagerne regnes her som kommunens ledelse, som har vært positive til og innforstått med at det forskes på medvirkningstiltaket for intern forankring av kommuneplanens samfunnsdel som overordnet styringsverktøy i organisasjonen. Informantene som uttalte seg i lys av deres rolle

som deltagere i medvirkningstiltaket har skrevet under på samtykkeerklæring etter grundig muntlig, men også skriftlig, forelagt informasjon om hva det vil innebære å delta i denne studien. Min dobbeltrolle som prosjektleder og forsker vurderes med bakgrunn i dette å være i henhold til NESH sine forskningsetiske retningslinjer for aksjonsforskning. På den andre siden kan en nær relasjon mellom forskeren og informantens arbeidsgiver påvirke hvordan informantene ytrer seg. Som forsker må jeg fortløpende vurdere om jeg kan ha tillit til den informasjonen som jeg får gjennom observasjon og utspørring av informantene i intervjuet (Grønmo, 2004, s. 137). Det kan hende at informantene holder tilbake informasjon som de mener kan skade forholdet mellom seg selv som arbeidstaker og sin arbeidsgiver, på tross av at det informeres om strenge kriterier for anonymitet.

En mulig feilkilde er tidsaspektet. Kommunale planprosesser er ofte tidkrevende og omfattende. I Vennesla kommune sitt tilfelle ble det opprettet en egen prosjektstilling for arbeidet med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel for å sikre fremdrift og en godt forankret planprosess i hele organisasjonen. Medvirkningstiltaket med besøk til kommunens enheter startet i juni 2023, og varte til november 2023. Selve planforslaget ble ikke klart før i februar 2024. Gjennomføring av intervju med deltagere fra medvirkningsaktiviteten fant sted i april, noe som vil si at det er gått ca. 10 mnd. fra første enhetsbesøk. Tiden som har gått siden medvirkningen kan påvirke hvorvidt informantene husker tilbake til hvordan de opplevde medvirkningsopplegget i en intervjusituasjon. For å få informantene til å bedre huske tilbake, tok jeg med meg notatene fra hver enhet til intervjuet, slik at de fikk et raskt tilbakeblikk på det de selv var med på å gi av innspill. Dette var et godt grep for å få frem tankene og ideene som var der under besøket, og noe informantene satte tydelig pris på.

4.9 Oppsummering

Med utgangspunkt i studiens forskningsspørsmål er det valgt en kvalitativ analyse med en modifisert variant av aksjonsforskning som forskningsdesign, med bakgrunn i at undertegnede har hatt en dobbeltrolle både som prosjektleder og forsker i aksjonsforskningsprosessen. Aksjonsforskning er et deltakende, situasjonsspesifikk og problemfokuseret forskningsdesign som vektlegger kunnskapsutvikling fra situasjoner i praksis (Woll, 2007, s. 24), og innebærer et samarbeid mellom forsker og enheten det forskes på (jf. Jacobsen, 2022). Studien anses å være i tråd med NESH sine forskningsetiske retningslinjer for aksjonsforskning, de primære deltagerne her: kommuneledelsen i organisasjonen har vært positive til og innforstått med at det forskes på medvirkningstiltaket som er satt til verks for å styrke internt engasjement og eierskap til kommuneplanens nye samfunnsdel.

Forskningsspørsmålet i dette prosjektet fordrer en induktiv tilnærming, med grunnlag i at den er eksplorerende og baseres på innhentet empiri. Empirisk materiale i denne studien er hentet fra to

ulike kvalitative metoder, som ofte i kvalitative studier komplementerer hverandre godt: deltagende observasjon og kvalitative forskningsintervjuer.

Aksjonsforskning som forskningsdesign gir mulighet for at man i en rolle som både forsker og prosjektleder kan studere og evaluere medvirkningstiltak som ble gjennomført i forbindelse med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel i Vennesla kommune i 2023. Innhentet datamateriale i studien vil gi grunnlag for å vurdere hvordan medvirkningstiltaket for å øke internt engasjement og eierskap til samfunnsdelen i Vennesla kommune har fungert. Dette vil igjen gi grunnlag for å kunne vise til hva man kan lære av en slik prosess til videre overordnet strategisk planarbeid i både egen, og for andre kommuner.

5.0 Funn

I dette kapitlet presenteres funn som er samlet inn gjennom deltagende observasjon og intervjuer. Det empiriske materialet vil gi grunnlag for diskusjon opp mot det teoretiske rammeverket i etterfølgende kapittel. Kapittelets struktur deles inn i tre deler basert på før, under og etter medvirkningsaktiviteten som fant sted i to av kommunens enheter i forbindelse med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel.

5.1 Før medvirkningsaktiviteten

Dette delkapittelet tar for seg relasjonen mellom kommuneadministrasjonen som ansvarlig for overordnet strategisk planverk og bakkebyråkratene i enhetene. Her vil det bli presentert empiri fra deltagende observasjon som prosjektleder, og deretter fra intervjusituasjonen for å vise hvordan arbeidsdelingen tradisjonelt har vært i organisasjonen, og hvorfor det er behov for intern medvirkning for å bedre samspeillet og kommunikasjon innad i kommunen.

DELTAGENDE OBSERVASJON

I Vennesla kommune sitt organisasjonskart (vedlegg 4) vises den hierarkiske strukturen i organisasjonen, med et tydelig skille mellom *strategisk nivå* og *enhetsnivå*. Allerede i oppstartsfasen som prosjektleder ble jeg informert om mitt ansvar for å sørge for at enhetene blir involvert i arbeidet med ny kommuneplan, med sikte på å øke engasjement og eierskap til planen ute i enhetene. Den uttrykte intensjonen til kommuneledelsen var at økt medvirkning fra egne ansatte vil sikre en planprosess som bygger på lokal og virkelighetsnær kunnskap, øke forståelsen på tvers innad i kommunen, samt ivareta de formelle kravene i plan- og bygningsloven på en god måte.

Etter sommerferien i 2023 ble det sendt ut en enhetsundersøkelse til alle kommunens 24 enheter via deres enhetsledere, med spørsmål om hvordan Vennesla kommune bør utvikle seg både som organisasjon, og ikke minst, som samfunnsutvikler. Kun 9 enheter benyttet seg av anledningen til å svare på undersøkelsen. Det vil si at ca. 2/3 ikke benyttet seg av muligheten til å engasjere seg i kommunens utviklingsarbeid med bakgrunn i deres erfaringer og opplevelser av Vennesla kommune som organisasjon og lokalsamfunn. Det kan tolkes dithen at enhetslederne ikke fant tid eller sted for slike diskusjoner innad i sin enhet i en ellers hektisk og presset hverdag, eller at de er tilfredse med situasjonen som den er. Det ble også gitt muntlig tilbakemelding til kommunalsjef at det var vanskelig

for flere av enhetene, spesielt innenfor helsefaget med turnusarbeid, å samle alle ansatte for en slik undersøkelse.

Enhetene ble også tilbudt å få besøk av kommuneledelsen for informasjon til sine ansatte om kommuneplanprosessen, hvorav en time var satt av til arbeid i grupper for å gi innspill til planarbeidet som foregikk. Kun 3 av 24 enhetsledere tok kontakt og takket ja til et slikt besøk. Et omfang på 3 enheter snevrer naturlig nok inn utvalget i denne studien. Det fører til at potensialet for besøk i alle 24 enheter, og at enda flere seksjoner ble representert inn i medvirkning til planarbeidet, gikk tapt. Det viser at ambisjonen til kommuneledelsen var merkbart høyere enn hva som var realistisk å gjennomføre i en presset arbeidshverdag hos enhetene. Til tross for at det kun var lagt opp til et 2 timers opplegg, kan det tolkes dithen at enhetslederne ikke fant det relevant nok til å prioritere et slikt opplegg i sin enhet. Dette bidrar til å forsterke skillet mellom *strategisk nivå* og *enhetsnivå* som er illustrert i organisasjonskartet.

INTERVJU

Som vist i intervjuguiden (vedlegg 1) startet intervjuene med innledende spørsmål om informantenes bakgrunn og kjennskap til kommuneplanens samfunnsdel fra tidligere. Datainnsamlingen fra intervjuene bekreftet min antagelse om at medarbeiderne i enheten hadde lite til ingen kjennskap til kommuneplanens samfunnsdel fra tidligere. Ett av kriteriene for informantene var at de må ha jobbet i enheten i mer enn 8 år, altså over to kommunestyreperioder. Forrige kommuneplanen ble vedtatt tilbake i 2018, og det var da ikke et slikt omfattende fokus på kommunens medarbeidere den gang, som det har vært i pågående revisjon.

Informantene ytret at de hadde vært skeptiske i forkant av besøket. Informant 1 husket tilbake til tanken om hvorfor skal vi sitte og bruke av vår arbeidstid for å høre på en kommunal plan. Informant 2 fremmet også sin skepsis i intervjuet; «*Her kommer det noen å skal prate om kommuneplan etter en hektisk dag på jobb*». Informantene opplevde kommuneplan som noe som egentlig ikke angikk dem i stor grad i deres praktiske arbeidshverdag. Ved spørsmål om andre planer som de ansatte forholder seg til ble det nevnt diverse handlingsplaner utarbeidet av seksjon for oppvekst og inkludering. Kommunens handlingsplaner inneholder diverse tiltak, i motsetning til overordnet strategiske planer slik som kommuneplanen, og fungerer med dette mer som et verktøy for de ansatte ved behov.

Informant 1 påpekte det som viktig at slik medvirkning til overordnet planarbeid er noe som blir enten tilbudt eller pålagt ovenfra slik at det ikke blir en slags «*overskuddsgreie*» (informant 1). Det generelle arbeidspresset, og spesielt det emosjonelle presset/belastningen i arbeidshverdagen, både hos de

ansatte, men også for deres ledere, gjør at medvirkning til planarbeid utenom ordinær arbeidstid blir et overskuddsfenomen. Begge informantene fremmet deres tolkninger av arbeidsbelastningen underveis i intervjuet:

00:09:40 Man blir aldri ferdig på jobb som lærer.. Det er alltid noe mer du kan gjøre (informant 2).

00:10:01 Det er veldig sjeldent du hører en lærer si: nei det rakk jeg ikke å gjøre. For det er akkurat som at vi tenker at, da er det jeg som har brukt tiden feil (informant 1).

«Vi vet at ledelsen har et ekstremt arbeidstrøkk fra før, noe vi også selv har i perioder», kommenterer informant 1. «Av og til så tenker jeg det har mer å si at man går direkte til en politiker, og prøver å overtale politikerene», legger hen til før hen reflekterer videre: «Men når medvirkninger til strategiske planer skjer innenfor arbeidstiden får de ansatte på enheten like muligheter til å påvirke». Både informant 1 og informant 2 bekreftet at de anså det som svært positivt at kommuneledelsen her i dette tilfellet når det gjelder kommuneplanen går aktivt ut og henter innspill fra enhetene.

5.2 Under medvirkningsaktiviteten

Dette delkapittelet vil ta for seg hvordan medvirkningsaktiviteten, slik som beskrevet på s. 36, foregikk ut ifra et observatørperspektiv, supplert med hvordan informantene selv opplevde medvirkningstiltaket for økt engasjement og eierskap til ny kommuneplan. Det er to sentrale momenter i en slik vurdering; *organisering* og *innhold*, som legges til grunn for en vurdering av hvordan tiltaket har fungert, og hva man kan lære av det.

DELTAGENDE OBSERVASJON

Medvirkningsaktivitetene foregikk innenfor ordinær arbeidstid, og det var godt over 20 stk. som møtte opp fra begge enhetene i utvalget. De ansatte satte seg naturlig i grupper når de entret personalrommet, og det var derfor ikke behov for noe invaderende inndeling fra vår side. Under presentasjonen til kommunalsjef om utfordringsbildet, kom det generelt lite spørsmål og kommentarer. Deltagerne var passive, men de fleste virket å være lyttende. Noen ansatte gikk til og fra underveis i presentasjonen, ettersom det dukket opp telefoner eller foregikk andre møter som de måtte delta på.

Kommunalsjefen var tydelig i sitt budskap om samfunnsdelens relevans for medarbeiderne i enhetene: «Det er faktisk så enkelt at; står det ikke i planen, skal man heller ikke prioritere midler til det». Det er med bakgrunn i denne *røde tråden* fra samfunnsdelen til budsjett- og økonomiplan viktig

med interne medvirkningsprosessen som gir de ansatte mulighet til å fremme sine forslag til hva kommunen skal satse på og prioritere økonomisk i tiden fremover. Slik løftet kommunalsjefen frem sammenhengen mellom det strategiske nivået og driftsnivået. Deltagere fra enhet 1 trakk frem at det var særdeles positivt at kommunalsjef for samfunn og miljø var tilgjengelig for spørsmål fra de ansatte direkte til for eksempel generell drift, prioriteringer og budsjett. Det ga de ansatte en mulighet til å dele erfaring og kunnskap direkte til kommuneledelsen. Samtidig ble det også påpekt at alle kommunalsjefene bør komme på slike besøk til enhetene sine, da enhetene i studien tilhører oppvekstseksjonen.

Deltagerne fra både enhet 1 og enhet 2 fra studiens utvalg kommenterte at den opplevde avstanden mellom *herredshuset* (lokalene til kommuneledelsen) og de ansatte ute i enhetene som man ofte kan føle på, minsket med et slikt møtepunkt hvor man sitter rundt samme bord, lytter til og får en ny forståelse av hverandres roller i organisasjonen.

Det var oppgave 3 i gruppeoppgaven som engasjerte de ansatte i størst grad (vedlegg 3), antakelig fordi de ansatte kunne fremme forslag til satsinger som de selv mener er riktige og viktige i tiden fremover. Satsingene som ble foreslått handlet naturlig nok om forhold knyttet til barn og unge, basert på enhetenes tjenesteområde. Det ble også tydelig at de ansatte er svært opptatte av den økonomiske situasjonen i enhetene. Flere savner at innsatsområder, som eksempelvis fra tidligere plan har vært *tidlig innsats*, vises tydeligere frem i praksis med å bevilge mer økonomiske midler til oppvekstsektoren (barnehager og skoler). Flere av deltagerne påpeker at satsingen mister verdi hvis ikke ressursene følger med.

Enhet 1 fremmet satsinger som psykisk helsehjelp for barn og unge, styrke ressurser inn i skolen da det er en universell arena, fritidsaktiviteter for alle, praktiske alternativer i skolehverdagen, og satse på å lære barn og unge å tåle krav, grenser og forventinger. Enhet 2 fremmet følgende satsingsområder: oppvekst rettet mot arbeid, skape robuste voksne, mer ressurser inn i skolene, styrke samhold og tilhørighet for å motvirke psykisk uhelse, helhetlig tenkning i planlegging av bygg/lokaliteter for oppvekstsektoren i kommunen, og tilrettelegge for at unge skal oppleve mestring. Enhet 1 og 2 trekker her fram flere av de samme perspektivene, og det kan tyde på at ønsket strategisk retning fra driftsenhetene knyttet til oppvekstsektoren er relativt samstemte.

Ved veis ende i programmet samlet undertegnede inn A3 arkene med gruppeoppgavene for å ta innspillene med videre inn i arbeidet med ny kommuneplan samfunnsdel i prosjektteamet, kalt planteam KPS (kommuneplanens samfunnsdel) bestående av alle kommunalsjefene med hver deres rådgivere fra stab. Det var en mer energisk forsamling som forlot lokalet enn det var ved møtets oppstart. Noen av deltagerne kommenterte at de satt pris på besøket, mens andre påpekte at vi

uansett hvilken rolle man har, jobber sammen mot en felles målsetting om å skape et enda bedre Vennesla å vokse opp i. Derimot forlot flesteparten møtet uten å gi noe spesifikk tilbakemelding, og det er vanskelig å tyde om besøket opplevdes meningsfullt, og som vel anvendt tid for resten av gruppen. Det ble derfor et sentralt spørsmål å løfte i et intervju med deltagere, for å bedre kunne komme frem til et plausibelt svar på problemstillingen.

INTERVJU

Begge informantene mente medvirkningstiltaket var organisert på en god måte, ved at man først får informasjon om arbeidet, konteksten og rammene i forkant slik at man er bedre rustet til å komme med de gode innspillene, og på denne måten fremme sine egne erfaringer. Informant 2 la særlig vekt på fordelene av å sitte i mindre grupper: *«Når du får sitte i mindre grupper, så er det lettere å få innspill fra alle»* (informant 2), i tillegg til at: *«Det er interessant å høre hvilke satsingsområder mine kollegaer synes vi bør jobbe med»* (informant 2). Altså bidro gruppearbeidet til å styrke det kollegiale fellesskapet på enheten, ved å lytte til hverandres perspektiver, og sammen diskutere hvilke satsingsområder kommunen bør jobbe med i tiden fremover. Informantene oppfattet kommuneledelsen, her ved kommunalsjef for samfunn og miljø, som genuint interessert i å lytte til hva enheten besitter av perspektiver, kunnskap og erfaringer.

Det ble også stilt spørsmål i intervjuet hvordan informantene ser på sin enhet i forhold til kommunen som helhet. Informant 1 svarer med at man nok ofte i hverdagen føler seg veldig for seg selv i enhetene, og at når det snakkes om kommunen som ett kan det være vanskelig å forholde seg til, fordi kommunen rommer så mye forskjellig. Informant 2 la spesielt merke til det felles utfordringsbildet for kommunen, ikke for egen del, men for de barn og unge som skal vokse opp her i kommunen. Begge bekreftet at det var fint å bli påminnet at vi er én organisasjon med felles økonomiske rammer som må fordeles, selv om de selvsagt engasjerer seg mest for de utfordringene de står tettest på i sin egen hverdag. Informantene er enige om at det er viktig at de som sitter og bestemmer i kommunen har kunnskap om hvordan status er i de ulike enhetene. *«Det er fint at vi får lov til å komme med innspill, også forventer man aldri at alt blir hørt – det har man ikke mulighet til»*, uttrykker informant 2 som deretter legger til at det er så mange enheter som har store behov fremover, ikke bare i oppvekstsektoren, men også i helse.

Ved spørsmål om hvordan opplegget kunne vært annerledes, var det enighet mellom informantene om at selve opplegget fungerte bra, og at innholdet følte overraskende relevant i forhold til hva de forventet seg. Informant 1 uttrykte ikke et sterkt ønske om, men mer et forslag til en mulig forbedring;

en oppfølging i etterkant om hva de ulike enhetene i kommunene har spilt inn til planen, og hvordan det er blitt lyttet til i det videre arbeidet. «*Vi har begrenset tid til slik informasjon, men en kort mail om hva som har skjedd i etterkant av besøket hadde blitt satt pris på*», kommenterer hen. Informant 2 innrømte å ikke ha tenkt noe videre på kommuneplanen etter besøket, men nå som jeg (forsker) kom tilbake for å evaluere tiltaket, ble hen mer nysgjerrig på hva som nå ligger i det nye planforslaget.

Det ble også underveis i intervjuet diskutert hensiktsmessig omfang av slik medvirkning på enhetsnivå. Både informant 1 og informant 2 ga tydelige signaler om at de ikke så det hensiktsmessig å bruke mer tid på kommuneplanen, enn det som ble gjort innenfor 2 timer i form av et personalmøte. Informant 2 utdyper ved å fortelle: «*Vi har tidligere gitt tilbakemelding på mange planer mange ganger, så hører man aldri noe igjen, og da blir man litt sånn: har det egentlig noe å si det vi kommer med?*». Informant 1 husket også tilbake til den følelsen av at: «*har det egentlig noe å si?*», nettopp med bakgrunn i at det er flere ting man gir tilbakemelding på, som skal samles inn sammen med veldig mange andre innspill, og så forsvinner kanskje det enheten har spilt inn i summen av alle.

5.3 Etter medvirkningsaktiviteten

Dette delkapitlet tar for seg hvordan de ansatte fortolker effekten av sin deltagelse i arbeidet med ny samfunnsdel, og hvordan de selv vurderer sitt eierskap til nytt planforslag, i forhold til hvordan kommuneledelsen selv fremmer effekten av tiltaket.

Underveis i intervjuet ble informantene presentert et utdrag fra det nye planforslaget til kommuneplanens samfunnsdel for Vennesla kommune 2024-2040. Utdraget viste det nye satsingsområdet «God utdanning» med tilhørende mål og strategier, valgt med bakgrunn i relevans for informantene med sin tilhørighet innenfor oppvekstsektoren, og det de selv har bidratt med av innspill til planarbeidet.

DELTAGENDE OBSERVASJON

I etterkant av besøkene ble innspillene, som nevnt i forrige delkapittel, tatt med videre i arbeidet med ny kommuneplan samfunnsdel i «Planteam KPS». De fleste av innspillene fra enhetene i utvalget handlet naturlig nok om barn og unge. Innspillene ble flettet sammen med andre innspill fra både åpent folkemøte, innspill på kommunens hjemmeside, og politisk verksted i en egen oversikt over alle innspill som rettet seg mot barn, unge, oppvekst og skole. Kommunalsjef for oppvekst og inkludering ble dermed som en del av planteamet presentert for, og gjort bevisst på, de innspillene som var

kommet inn knyttet til oppvekstområdet. Deretter arbeidet deltagerne i planteamet gruppevis på tvers av seksjoner med å definere satsingsområder, mål og strategier som både skal ivareta nasjonale mål og forventninger, det lokale utfordringsbildet, og ta hensyn til de innspillene som er kommet inn til planen. Innspillene fra enhetene i oppvekstsektoren bidro til det nye satsingsområdet «God utdanning» med tilhørende mål og strategier.

«I arbeidet med samfunnsdel har politikere, innbyggere og medarbeidere fått mulighet til å være med på å forme agendaen fra starten av», står det i planforslaget til ny samfunnsdel (Vennesla kommune, 2024b). Videre står det at medvirkningsprosessen ikke bare har ført med seg konkrete tiltak og strategier, men at det også har bidratt til økt samfunnsengasjement og følelsen av et felles ansvar for fremtidens Vennesla. Deretter løftes innspill fra våre egne medarbeidere opp som spesielt viktig i planarbeidet. Kommuneledelsen har vært tydelig på at besøkene til enhetene var vel anvendt tid, og at de skulle ønske at enda flere enheter hadde takket ja til et slikt tilbud. Besøkene bidro til at kommunalsjef fikk bedre forståelse for hvordan arbeidsdagene ser ut for de ansatte i driftsenhetene, og kommunalsjefen opplevde også at flere uttrykte forståelse for at han må forholde seg til ett felles budsjett som fordeles basert på politiske prioriteringer. Ved å møtes på tvers av nivåer, opplevde de ansatte å bli sett og hørt, og kommuneledelsen økte sitt kunnskapsgrunnlag til arbeidet med den nye samfunnsdelen av kommuneplanen.

En positiv bieffekt av besøkene i enhetene, var at hovedtillitsvalgte fikk nyss om et godt opplegg for de ansatte med informasjon om kommunens langsiktige utfordringsbilde og mulighet for medvirkning til planarbeid. Hovedtillitsvalgte fra både Fagforbundet, Norsk sykepleierforbund, og Utdanningsforbundet tok direkte kontakt med kommuneledelsen og ønsket tilsvarende besøk for sine tillitsvalgte. På denne måten nådde man ut til enda flere enheten og seksjoner, via de tillitsvalgte på stedet. Kommuneledelsen opplevde det som svært nyttig og effektivt å ha en direkte dialog med ansatte som kan fremme både bekymringer og ønsker ved enheten på vegne av en større gruppe. I etterkant av medvirkningsaktiviteten har kommuneledelsen høstet skryt for prosessen som har vært gjort for å sikre bred involvering i forbindelse med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel i flere sammenhenger, både av egne medarbeidere, politikere, Statsforvalteren i Agder og Agder fylkeskommune.

INTERVJU

Felles for informantene var at de ble positivt overrasket over besøket, og at innholdet engasjerte i motsetning til hva de opprinnelig hadde forventet. Likevel er begge ærlige på at de ikke har tenkt noe

mer over planen i etterkant. Det har heller ikke kommet opp som et tema i videre samtale internt iblant kolleger. Informant 1 påpekte derimot at hun hadde deltatt på en annen samling hvor revisjon av kommuneplanens samfunnsdelen ble løftet som tema: «*Det vet jeg hva er, satt jeg der og tenkte – det hadde jeg ikke gjort hvis ikke dere hadde vært på besøk*». Informant 2 mente at det hen fikk mest igjen for var kjennskap til kommunens overordnede utfordringsbilde som gjør at man løfter blikket mer utenfor ens egen arbeidsplass og de utfordringene man selv står i.

Etter å ha fått presentert et utsnitt av det nye planforslaget, det vil si forslaget til nytt satsingsområde «god utdanning», ble informant 2 overrasket over at noen punkter fra enhetens innspill på gruppeoppgavene var å kjenne igjen i den nye planen. Informant 1 legger også til at hen ikke trodde at de skulle kjenne igjen noe så tydelig som de faktisk gjorde. Praktisk tilnærming i skolen, og å veilede i og styrke foreldrerollen trekkes spesielt frem som strategier som de ansatte husket tilbake til var innspill fra egen enhet, og som gjør at de ansatte legger merke til sine fotavtrykk i den nye samfunnsdelen.

Informant 1 biter seg merke i én strategi som hen stiller seg noe undrende over. Hen poengterer her at noen av målsetningene og strategiene er for generelle, og selvsagte for de som arbeider med barn og unge, og ikke noe som gir Vennesla kommune en unik retning (informant 1 i uthevet skift og informant 2 i normalt skrift):

- 00:41:37** Lære barn og unge å ta vare på seg selv, hverandre og naturen.
- 00:41:41** Men det er jo, det er jo veldig ...
- 00:41:44** Hva er det egentlig de vil for noe? Hvilken retning skal denne gi?
- 00:41:49** At man skal lære seg å ta vare på seg selv, hverandre og naturen, det er jo egentlig hele opplæringsloven det.
- 00:41:53 Det er jo det.
- 00:41:55** Så det er jo ikke liksom, åh skal de det i Vennesla? Det gjør de ikke i noen andre kommuner.
- 00:41:59** Det er jo en selvsagt ting på et vis.
- 00:42:02** Men samtidig så har de vel tenkt at det må stå der for det skal vise at de skal ta ansvar selv.
- 00:42:10** Nei, jeg vet ikke jeg.
- 00:42:12** Lære barn og unge å ta vare på seg selv, hverandre og naturen.
- 00:42:16** Naturen er jo inn som sånn klima, eller litt fokus på klima.
- 00:42:20 Men å ta vare på seg selv og andre, det er jo det skolen er.
- 00:42:24** Det er det skolen er.

At viktigheten av å verdsette lekens verdi er med i planen er bra, kommenterer informant 2. Informant 1 følger opp at akkurat den strategien om lek er veldig inn i tiden. Begge opplever det som betryggende for de ansatte at det satses mye på lek, spesielt i første klasse, nettopp fordi man da som lærer kan gjøre det med god samvittighet. Det er godt med støtte i ryggen på akkurat dette, for det er vanskelig som lærer å legge vekk det faglige når det er så mye elevene skal gjennom, påpeker informant 2.

Etter spørsmål om det er noe i planforslaget de er helt eller delvis uenige i er svaret fra begge tydelig (informant 1 i uthevet skrift og informant 2 i normalt skrift):

00:48:20 Det er ingenting her vi er helt uenige med.

00:42:20 Mye er jo på en måte selvsagt, og ting vi egentlig allerede jobber med.

Begge bekrefter her at det er vanskelig å være uenige i de målene som settes i planen på et så overordnet nivå. De stiller seg heller kritiske til, og undrer seg over, hvordan man skal få det til i praksis, og at innholdet i bunn og grunn ikke representerer noe «nytt». Informant 1 trekker spesielt frem strategi 5.1: «Øke elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning, muntlige og digitale ferdigheter til over landsgjennomsnittet».

«Det er jo ingenting som er mer frustrerende for oss lærere enn når vi får resultatene på nasjonale prøver. Vi vet jo om det, men du får det veldig svart og hvitt. Du kan jo liksom få en, men okei, hva er det vi gjør feil? Kom og fortell oss. Det handler ikke om innsatsen vår, i hvert fall. Hva er det vi skal gjøre annerledes, skjønner du?» (informant 1).

«Vi har jo satset mye på lesing her på skolen, men det krever utrolig mye ressurser», legger informant 2 til, og forklarer at det skjer ting i klassemiljøet som tar tiden bort fra læring. «Av og til blir det viktigere å jobbe med trygghet for elevene enn det faglige», kommenterer hen.

Informant 1 ytrer at hen i utgangspunktet ikke tror at fordi at det står visse strategier i en kommuneplan, at det vil føre til endring i måten man tenker og handler på i eget arbeid. Men at det nok mer sannsynlig blir enhetslederne i skolene som merker noe til denne endringen, og som vil bli styrt etter disse målene. Totalinntrykket er at planen er lite konkret, og heller litt svevende. Informantene mener begge at de ikke føler at det fører til en ny retning for dem. Informant 2 stiller seg også undrende til hvordan kommunen skal kunne satse på «god utdanning» når det samtidig skal nedbemannes ganske mye i enhetene fremover. Det fører til en ekstra belastning for de ansatte i skolen.

I avsluttende del av intervjuet ble informantene spurt om hva de tenker angående å medvirke til overordnede planer nå i etterkant.

«Jeg synes det var verdt det. Jeg synes det var nyttig. Jeg tenker da har man hvert fall prøvd. De har fått hørt stemmen vår på et vis» (informant 1).

Diskusjonen endte med en felles forståelse av at så lenge det var et engangsopplegg, så opplevdes det relevant og meningsfullt å bruke tid på å gi innspill til Vennesla kommunes nye kommuneplan. Samtidig stiller de spørsmål til hvordan vi skal klare å nå disse ambisjonene. Informantene opplever det nye planforslaget som motiverende fordi de mener at flere viktige aspekter blir løftet opp og satt fokus på i planen. På den andre siden kan noen av målene og strategiene virke demotiverende fordi det ikke representerer noe *nytt* for de ansatte, og de forventer heller ikke økte ressurser til å jobbe med tiltak for å nå målene i tiden fremover. *«Det står ikke på innsatsen og viljen vår»*, kommenterer informant 1 avslutningsvis.

5.4 Oppsummering

Kapittelet presenterer studiens funn fra både deltagende observasjon i lys av min rolle som prosjektleder, samt gjennom intervjuer med ansatte som deltok på medvirkningstiltaket i en av kommunens enheter. I denne studien forskes det på hvordan medvirkningstiltak for å øke internt engasjement og eierskap til kommuneplanens samfunnsdel har fungert i Vennesla kommune, og hva egen og andre kommuner kan lære av dette. Kapittelet er tre-delt med utgangspunkt i før, under og etter medvirkningstiltaket.

Først blir motivasjonen til kommunens administrasjon beskrevet, og det vises blant annet til en manglende interesse for og kjennskap til revisjon av kommuneplanens samfunnsdel ute i enhetene. Dette kan blant annet begrunnes i allerede hektiske arbeidshverdager i driftsenhetene, og lite rom for strategisk utviklingsarbeid. Det ble derfor ansett som svært positivt at kommuneledelsen selv kom ut til enhetene for å innhente innsikt og innspill til planarbeidet.

I neste del, altså under medvirkningsaktiviteten, beskrives inntrykket av selve organiseringen og gjennomføringen av medvirkningsaktiviteten i to av kommunens enheter. Det ble fremmet ulike positive trekk ved organiseringen og gjennomføringen, som for eksempel at en presentasjon av kommunens utfordringsbilde ga nyttig innsikt for kommunens prioriteringer fremover. Det ble også kastet lys på sammenhengen mellom samfunnsdelen og økonomiplanen, og muligheten de ansatte nå har til å forme prioriteringer i kommunen fremover. Engasjementet i forsamlingene økte når de fikk diskutere i mindre grupper hva kommunen bør satse på. Informantene i intervjuet opplevde at de fikk godt utbytte av de to timene som ble satt av til dette, og vurderer det som hensiktsmessig tidsbruk for slik medvirkning.

I den siste delen, etter medvirkningsaktiviteten, løftes effektene av tiltaket frem fra både kommuneledelsens perspektiv, men også fra de ansattes gjennom samtale med informantene i intervjuet. De ansatte ble positivt overrasket over engasjementet under aktivitetene, men har i ettertid ikke tenkt noe videre på kommuneplanen. Under intervjuet fikk informantene presentert et utdrag fra det nye planforslaget, og fant igjen noen av sine innspill i planen. Likevel var det sterk tvil om hvordan det nye planforslaget vil påvirke deres arbeid i praksis.

Samlet sett viser funn-kapittelet at medvirkningstiltaket som ble gjennomført ble godt tatt imot i enhetene, men at det ser ut til at det er mer engasjement til konkrete saker enn til selve planen i seg selv. Det pekes også på i intervjuene at hvis man skal opprettholde et engasjement og eierskap, må det gis en oppfølging av begrenset omfang for å holde de ansatte informert om prosessen videre og om hvordan deres innspill er ivaretatt i det videre planarbeidet.

6.0 Analyse og diskusjon

I dette kapitlet vil empirisk materiale bli analysert og fortolket i tråd med teori og analytisk rammeverk. Samtidig som egne tanker og refleksjoner vil komme til syne for å besvare studiens forskningsspørsmål. Diskusjonen baseres på den innsikten og erfaringen jeg har tilegnet meg som prosjektleder og forsker i løpet av denne studien, når det gjelder arbeidet med intern forankring av kommuneplanens samfunnsdel i Vennesla kommune i forbindelse med revisjon av kommuneplanen i løpet av 2023.

Det var på et tidlig tidspunkt i revisjonsprosessen viktig for den administrative ledelsen i kommunen å involvere egne medarbeidere fra enhetene i planarbeidet. Dette var et ansvar jeg i min rolle som prosjektleder måtte ivareta i planprosessen. Intensjonen bak en slik involvering var et bevisst forsøk på å utvide innsikten og bedre forståelsen på tvers av politisk, administrativ og utøvende arena. Gjennom å engasjere organisasjonens egne medarbeidere var målet å legge til rette for en planprosess som tar hensyn til mangfoldet av perspektiver og kunnskap innenfor organisasjonen. Tanken var at en slik involvering skulle bidra til å bedre kommunikasjon på tvers i organisasjonen, og at deltagelse i organisasjonens strategiske forum vil gjøre at medarbeiderne får et større eierskap til den ferdige nye samfunnsdelen av kommuneplanen.

Studiens hovedfunn viser derimot at ambisjonene til ledelsen i kommunen overgår enhetens egne ambisjoner om å bidra inn til overordnet strategisk planarbeid. Betyr det at kommuneledelsens forsøk på å forankre den ny kommuneplanens samfunnsdel internt i organisasjonen da er bortkastet tid? Kommuneledelsen i Vennesla kommune har gått aktivt inn for å involvere sine egne medarbeidere i prosessen med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel, med mål om å forankre samfunnsdelen som styringsverktøy for organisasjonen som helhet. Det viser seg å være en stor utfordring å gjøre overordnet strategisk planlegging relevant for de ansatte i driftsenhetene. Videre vil jeg diskutere hvordan medvirkningstiltaket for å øke internt engasjement og eierskap til kommuneplanens samfunnsdel har fungert, med hovedvekt på egen erfaring fra praksis, hvordan deltagerne selv opplevde medvirkningsopplegget, og hvilke tanker de gjør seg i ettertid. Diskusjonen som følger, vil gi grunnlag for å svare på siste ledd i forskningsspørsmålet; *hva kan man lære av en slik prosess?* som fremmes i form av prosjekterfaringer i masteroppgavens avsluttende kapittel.

Kapitlet er strukturert etter sentrale funn i henhold til medvirkningens kontekst, medvirkningen som aktivitet, og effektene av medvirkningsaktiviteten.

6.1 Enhetslederens nøkkelrolle som brobygger i utviklingsarbeid

Kommunens ledelse står i et krysspress mellom fordelingsregimet New Public Management og utviklingsregimet New Public Governance (Amdam, 2011, s. 75). Dette påvirker også i aller høyeste grad mellomledernivå, hvor det fra egen ledelse forventes økt problemløsningskapasitet gjennom nye former for samarbeid/nettverk og/eller mer demokrati- og deltakerfokuserede grep fremover (*collaborative public management*). En slik utvikling rokker ved de tradisjonelle forvaltningsstrukturene som enhetslederne normalt har forholdt seg til, fra en sterk sektorisert organisasjonsform, til vektlegging av samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser (Baldersheim et al. 2021, s. 27).

Velferdsstatens styringsambisjoner henger uløselig sammen med hvordan det offentlige skal bidra til å håndtere de uregjerlige problemene som ikke entydig faller inn under den gitte seksjonsinndelingen i kommunen (Vabø, 2014a, s. 28). Vennesla kommune har tre definerte utfordringer i kommunen: klima- og miljø, utenforskap og demografi, som skal gjennomsyre all strategisk planlegging i tiden fremover. Klimautfordringen er faktisk et av de fremste eksemplene på et uregjerlig problem. De forhåndsdefinerte utfordringene i Vennesla kommune legger grunnlaget for hva kommuneplanens samfunnsdel skal fremme av mål og strategier for å håndtere disse utfordringene på best mulig vis. Den nye kommuneplanen (samfunnsdel) som skal opp til endelig politisk behandling i mai 2024 inneholder et eget avsnitt om kommunens endrede rolle fra servicekommune til samskapende samfunnsutvikler. Det innebærer at velferdssamfunnet slik vi kjenner det, må utvikles i samspill med innbyggere, samfunnsaktører og kommuneorganisasjonen, og at vi derfor må arbeide og samarbeide på nye måter (Vennesla kommune, 2024b). Det forventes som en del av denne utviklingen at mellomlederen skal fungere som en koalisjonsbygger på tvers av organisasjonsgrenser, men også på tvers av forvaltningsnivåer. Denne overgangen i offentlig politikk fra tradisjonelle styringsstruktur til nettverksstyring fører med seg en fare for ansvarspulverisering (Baldersheim et al. 2021, s. 29).

Kommunens hierarkiske organisasjonsstruktur gjør enhetslederne på mellomnivå til sentrale informasjonsformidlere mellom kommuneledelsen og de medarbeiderne han eller hun selv har lederansvar for. I arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel i Vennesla kommune har enhetslederne vært den naturlige kommunikasjonskanalen for å nå ut til medarbeiderne, både gjennom felles enhetsledermøter, enhetsundersøkelsen som ble sendt ut, og for besøk med informasjon og medvirkningsopplegg til enhetene. En lav oppslutning opp om de medvirkningstiltakene som ble tilbudt enhetslederne, tyder på at den kommunale mellomlederen ikke anser seg selv og sin enhet som sentrale bidragsytere inn i overordnet strategisk planarbeid. Erfaringer fra prosjektet viser at arbeidsdelingen mellom kommuneledelsen på strategisk nivå og driftsansvaret

på enhetsnivå står sterkt i organisasjonskulturen i kommunen. Med utgangspunkt i Amdam (2011) sin kontekstvariabel for kapasitetsbyggende utviklingsarbeid kan man si at kommunens organisering forbeholder retten for strategisk nivå til kommuneledelsen, og virker hemmende på oppslutningen til medvirkningsaktiviteten som ble tilbudt.

På den andre siden, kan også enhetslederen fungere som en brobygger mellom kommuneledelsen og medarbeidere på bakkenivå, ved å takke ja til muligheten for medvirkning til overordnet strategisk planarbeid. Studien viser at totalinntrykket fra informantene som deltok på medvirkningsaktiviteten synes opplegget var både relevant og lærerikt. Deltagere fra kommuneledelsens besøk hos både enhet 1 og enhet 2 fra studiens utvalg påpekte at de satt pris på et slikt møtepunkt på tvers av roller og oppgaver, for å lytte til, og få en bedre forståelse av hverandres arbeidshverdag. I de tilfellene hvor de enkelte enhetsledere takket ja til tilbud om besøk fra kommuneledelsen for medvirkning til kommuneplanens samfunnsdel, opplevdes den hierarkiske organisasjonsstrukturen som en fremmede faktor med «kort vei» fra kommuneledelsen til medarbeiderne i enhetene. Enhetslederne har derfor en nøkkelrolle i kommuneorganisasjonen ved at de har makt til å enten takke ja til medvirkningsmuligheten, eller å ikke benytte seg av anledningen, forutsatt at det ikke er et tiltak som blir pålagt enhetene ovenfra. De ansatte i de enhetene som ikke fikk delta på medvirkningsaktiviteten, som det i denne studien er et klart flertall av, ble dermed ikke hørt i forbindelse med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel.

Studiens funn viser at mobilisering av enhetene har vært en utfordring for kommuneledelsen (jf. Amdam (2011) sin mobiliseringsvariabel for kapasitetsbyggende utviklingsarbeid). Baldersheim et al. (2021) omtalte den kommunale mellomlederen som en krumtapp. Forskningslitteraturen på feltet bekrefter at mellomlederen har en nøkkelrolle i organisasjoners strategiske prosesser som informasjonsformidler, men at de også, som mennesker, står i et krysspress mellom de ansattes behov for trygghet og utfordringer i jobben, og toppledelsens krav om resultater og effektivitet. Dette krysspresset antas å sette den kommunale mellomlederen i en spesielt stressende og emosjonelt krevende situasjon. Jacobsen (2019) sin forskning på mellomledere viser derimot at mellomledere i mindre grad enn andre ledere opplever tidspress og emosjonelt press. Hvilket grunnlag som ligger bak vurderinger om å ikke takke ja til besøk av kommuneledelsen for de ansattes medvirkning til kommuneplanens samfunnsdel, har jeg ikke datagrunnlag for å redegjøre for i denne studien. Det kunne derimot vært et interessant perspektiv å undersøke videre. Det faktum at kun 3 av 24 enheter ønsket å delta på medvirkningsaktiviteten er et funn i seg selv, og sier noe om status og handlingsrom i enhetene. Det kan også tyde på at mellomlederne ikke anså kommuneplanens samfunnsdel som relevant å bruke tid på, og ei heller av interesse for medarbeiderne. I lys av studiens funn bør derfor kommuneledelsen neste gang vurdere nærmere hvordan man bør henvende seg til denne viktige

aktørgruppen. For at enda flere enheter skal takke ja til tilbud om medvirkning, er det viktig å kommunisere ut hvorfor enhetenes stemme i planarbeidet er viktig og relevant å prioritere tid til.

Kommunen som offentlig velferdsorganisasjon har sin formelle beskrivelse av egen organisasjon, gjennom organisasjonskart, visjoner, målformuleringer og strategiske planer slik som i dette tilfellet kommuneplanens samfunnsdel. Et strukturelt trekk ved den kommunale organiseringen er at yrkesutøverne som befinner seg nederst i organisasjonen faktisk har stor innflytelse på hvordan politikken faktisk blir iverksatt (Vabø, 2014b, s. 29). Kunnskap om hvordan yrkesutøverne praktiserer lover, regler, rutiner, og hva som foregår i deres arbeidshverdag er derfor viktig innsikt for den kommunale ledelsen som står ansvarlig for gjennomføring av politiske vedtak. Samtidig ser man i denne studien at det i dialog på tvers av nivåer skjer en læringsprosess i form av kunnskapsutveksling. Kommunalsjef gir enheten en oversikt over utfordringsbildet til kommunen som helhet, mens medarbeiderne får uttrykke sine ønsker og bekymringer som de står i på enhetsnivå. Situasjonen på enhetsnivå er at bakkebyråkratene må forholde seg til relativt vage og kanskje motstridende mål, og det eksisterer et misforhold mellom tilgjengelige ressurser og velferdspolitiske visjoner (Vabø, 2014b, s. 30). Studiens funn viser at medarbeiderne selv er svært opptatte av den økonomiske situasjonen i sin enhet, og at det ligger til grunn en frustrasjon over at ambisiøse mål ikke har tilstrekkelig med ressurser. I tråd med enhetslederens ansvar som informasjonsformidlere ikke bare fra topp-til-bunn, men også fra medarbeiderne opp til ledelsen, gir slik medvirkningsaktivitet en gyllen anledning til å løfte saker på agendaen gjennom direkte dialog på tvers av nivåer.

6.2 Medvirkningsaktivitet som kapasitetsbyggende arbeid i organisasjonen

Medvirkning i planlegging er nedfelt i plan- og bygningsloven, men loven legger likevel opp til at kommunene har fleksibilitet til å sørge for aktiv medvirkning på egne premisser. Medvirkning kan variere i omfang og format, og det finnes flere gode kilder med tips og råd til gjennomføring, blant annet i regjeringens veileder *Medvirkning i planlegging* (2014) og hos Distriktsenteret. I tråd med endringen fra instrumentell rasjonalitet til mer kommunikative former for planlegging ser kommuneledelsen et behov for å øke sin kunnskap om lokale forhold innad i organisasjonen. Det handler om å fremme ulike innsikter og kunnskap inn på planleggingsarenaen. Vennesla kommune har i løpet av sin revisjonsprosess vært tydelige på verdien av å involvere egne medarbeidere i strategiske forum i organisasjonen. Det var en sentral intensjon fra start å fremme medarbeidernes engasjement og eierskap til den nye samfunnsdelen av kommuneplanen som skal vedtas i løpet av våren 2024. For å gjøre arbeidet med ny samfunnsdel relevant for medarbeiderne i enhetene ble det testet ut en medvirkningsaktivitet for enhetene basert på informasjon om utfordringsbildet til

kommunen, og deretter gruppevis diskusjon om innspill til fremtidige satsinger. En slik type kapasitetsbyggende utviklingsarbeid ble forsøkt for å finne frem til en form for balanse mellom ovenfra-og-ned, og nedenfra-og-opp tilnærminger i planlegging (jf. Stöhr (1990)), og kan bidra til å svare ut behovet for praktiske og utprøvde modeller for planlegging som kombinerer instrumentell og kommunikativ rasjonalitet (jf. Amdam, 2011).

For å lykkes med kapasitetsbyggende utviklingsarbeid kan vi se tilbake på variablene i kapasitetsbyggende plan- og utviklingsarbeid fra teoretisk rammeverk, jf. Amdam (2011) og vurdere dem opp mot studiens case. Studiens funn viser at mobiliseringen av ansatte i kommunens enheter gir kommuneplanens nye samfunnsdel en sterkere lokal forankring i organisasjonen. Medarbeiderne besitter unik innsikt fra sitt daglige arbeid i kommunen, og deres perspektiver kan derfor gi verdifull informasjon til ledelsen, noe som igjen forbedrer kunnskapsgrunnet i utarbeidelsen av ny samfunnsdel. De ansatte får gjennom medvirkningsaktiviteten mulighet til å påvirke satsingsområder, mål og strategier for tiden fremover. Samarbeid på tvers, som en viktig del av organiseringsvariabelen, styrkes ved å legge opp til dialog på tvers av nivåer om utfordringer og muligheter for kommunen. Medvirkningsaktiviteten for intern forankring av kommuneplanens samfunnsdel i Vennesla har skapt en møteplass og læringsarena for medarbeiderne og kommunens ledelse som bidrar til å bryte ned den tradisjonelle silo-struktur i organisasjonen og skillet mellom strategisk nivå og enhetsnivå. Det som derimot skiller seg ut som et usikkert moment er om medvirkningstiltaket for intern forankring av kommuneplanens samfunnsdel i organisasjonen har betydning for gjennomføringsvariabelen; kapasiteten til og kontrollen på iverksetting av planen i praksis.

Hva har kommuneledelsen truffet på i forsøket på å gjøre samfunnsdelen mer relevant, og forankre samfunnsdelen som styringsverktøy innad i organisasjonen? Studien viser helt klart at totalinntrykket av organiseringen og innholdet til medvirkningsaktiviteten er svært positivt. At kommuneledelsen inviterer seg ut, fremfor å invitere inn, blir trukket frem som en ny tendens fra tidligere planprosesser, og særdeles viktig for at de ansatte skal føle seg sett og lyttet til. Medvirkning til planarbeid på andre arenaer enn der hvor de ansatte normalt ferdes, blir et overskuddsfenomen for de spesielt engasjerte. Ved å legge medvirkningsaktiviteten innenfor vanlig arbeidstid som et personalmøte, får de ansatte like muligheter til å påvirke og ytre sine meninger. Samtidig viser studien at kun 3 av 24 enheter gjennomførte medvirkningsaktiviteten, og man kan derfor diskutere i hvilken grad man faktisk fikk forankret kommuneplanens samfunnsdel internt i organisasjonen med så lav oppslutning fra enhetene. Det kan tyde på at man ikke lykkes i å presentere tiltakets relevans på et tidlig stadium for enhetslederne som mottakere av tilbudet om kommuneledelsens enhetsbesøk og muligheten for medvirkning til planarbeidet. Med bakgrunn i studiens funn bør man fremover foreta en nøye vurdering av hvordan man kommuniserer fra topp til bunn, og vice versa i organisasjonen. Det viste

seg underveis i studien at tillitsvalgte i fagforeningene engasjerte seg, og fremmet et ønske om å vite mer om det pågående planarbeidet. Fagforeningene kan bli en vel så viktig, og effektiv kommunikasjonskanal i tiden fremover når det gjelder medvirkning i overordnet strategisk planarbeid. Studiens funn viser at selv om totalinntrykket av medvirkningsaktiviteten har vært positivt, har kommunen enda en vei å gå for å lykkes med kapasitetsbygging. Det gjelder både ved å nå ut til enda flere enheter i neste runde, enten ved å pålegge enhetene å avsette 2 timer til slikt arbeid, eller ved å sterkt anbefale ved å vise til tidligere positive erfaringer. Dette vil trolig bidra til å bryte ned skillet mellom *oss* og *dem* når det kommer til strategisk planlegging. Det må følgelig vurderes ut ifra de tilgjengelige ressursene man har, og påse at ambisjonene matcher hva som er hensiktsmessig å gjennomføre.

Det var kjennskap til kommunens utfordringsbilde deltagerne selv kommenterte at de fikk mest igjen for i løpet av besøket. Det felles utfordringsbilde som de ble presentert for, løftet blikket opp fra den enkelte enhet til det større bilde av hele kommuneorganisasjonen under ett. Vennesla kommune er tydelige i planforslaget til ny samfunnsdel av kommuneplan at det krever en felles innsats for å håndtere disse tverrgående og uregjerlige problemene. På den ene siden kan de komplekse utfordringene nærmest virke umulig å håndtere. På den andre siden virker de å motivere til handling og nye arbeidsmåter på tvers av fagområder i egen organisasjon, og med eksterne aktører i lokalsamfunnet. Ved å presentere et spisset utfordringsbilde for de ansatte, med det henviser jeg til de tre hovedutfordringene klima- og miljø, utenforskap og demografi, blir utviklingstrekkene i kommunen tydelige, og virker mer konkrete. En spisset tre-delt fremstilling viser de sentrale utviklingstrekkene vi har å forholde oss til, og som vi skal jobbe sammen mot. Medarbeiderne i enhetene er viktige brikker i dette større puslespillet av aktører for å håndtere utfordringsbilde, og deres innsikt i problemstillinger og mulige løsninger bør derfor løftes opp til øverste nivå.

Den organisatoriske forskjellen mellom strategisk ledernivå og enhetsnivå kom tydelig frem underveis i enhetenes gruppearbeid. Strategisk planlegging bør bidra til å redusere omfanget og intensiteten av verdikonflikter og fremme en felles erkjennning av utviklingstrekk og utfordringer i nåsituasjonen og en felles oppslutning om en visjon som uttrykker den ønskede framtidssituasjonen (Amdam, 2011, s. 148-149). Gruppeoppgavene (vedlegg 3) la opp til både refleksjoner rundt det presenterte utfordringsbildet, samt diskusjon om hva visjonen til Vennesla kommune *grønn urban bygd* betyr for de ansatte, med mål om å nettopp fremme denne felles erkjenningen og felles oppslutning om hva man som kommune ønsker for framtiden. I oppgave 3 dreies diskusjonen i en annen retning, hvor medarbeiderne selv skal foreslå satsingsområder og forklare hvorfor de er viktige for å møte hovedutfordringene. Kommuneledelsen er opptatt av å finne frem til gode formuleringer for overordnede mål og strategier til kommuneplanens samfunnsdel. Tendensen i enhetene derimot var

at de ansatte i stor grad fremmet forslag til konkrete prosjekter, tiltak og aktiviteter. Den strategiske versus den praktiske tilnærmingen ble her tydelig, og noe som preget dialogen mellom partene. Det ble min oppgave som prosjektleder å forsøke å løfte de praktiske innspillene fra enheten opp til et strategisk nivå, ved å lete etter kategorier og fellestrekk i innspillene.

Deltagelse i planlegging blir regnet som viktig av flere grunner (Innes og Booher (2004), gjengitt i Amdam, 2011, s. 75-76). Det gir en bedre oversikt over behov og ønsker i lokalsamfunnet, samtidig som lokal kunnskap gjøres kjent og brukes i beslutningsprosesser. Det sikrer også rettferdighet og likebehandling, og gir legitimitet til de avgjørelser som fattes. Selv om det ofte refereres til deltagelse fra sivilsamfunnet i medvirkning til planprosesser, tar studien utgangspunkt i at intern medvirkning og forankring er en vel så viktig del av strategisk planarbeid. Det gjør kommuneledelsen kjent med behov og ønsker i enhetene, og gir innsikt i kunnskap og erfaringer fra de ulike delene av kommunens virksomhet. De ansattes synspunkter blir dermed ivaretatt og tas med videre i den politiske behandlingen av planen. En medvirkningsarena som tilbys alle enheter gir en rettferdig og likebeholdende prosess. I kapasitetsbyggende arbeid hvor faglig kompetanse ovenfra møter praktisk erfaring og lokal kunnskap nedenfra i styringssystemet, styrkes også planens legitimitet i lokalsamfunnet (jf. Amdam, 2011, s. 103).

Et viktig spørsmål i diskusjonen om intern medvirkning til strategiske planer i organisasjonen er hvorvidt medvirkningsaktiviteten fører med seg reell innflytelse eller om det mer er deltagelse for deltagelsens skyld, ref. Fainstein og Healey sine perspektiver på det kommunikative planleggingsparadigmet. Medvirkningsaktiviteten i seg selv var et engangsopplegg ut ifra hva kommuneledelsen vurderte som hensiktsmessig omfang, med tanke på tid, ressurser og nytteverdi. Så hvordan kategorisere slik medvirkning? For å svare på et slikt spørsmål kan man vurdere medvirkningsaktiviteten opp mot deltagelsesstigen fra Arnstein (1969) gjengitt i Amdam (2011). Medvirkningsaktiviteten faller inn under kategorien symbolsk deltagelse, ved at medvirkningsaktiviteten legger opp til å informere, konsultere og blidgjøre/forsone. Det vil si at per definisjon har ikke medarbeiderne reell makt og innflytelse gjennom en slik aktivitet. Likevel fremstiller kommuneledelsen i planforslaget at medarbeidere har fått mulighet til å være med på å forme agendaen fra starten av. Dette er dog en indirekte form for påvirkning, gjennom dialog med prosjekteier og prosjektleder.

Et annet viktig moment her er også hvordan deltagerne selv fortolker betydningen av deres medvirkning til det overordnede planarbeidet? Studien viser at deltagerne selv ikke stiller spørsmål til kommuneledelsens intensjoner og eventuelle baktanker, men tolker det slik at medvirkningstiltaket baserer seg på en grunnleggende interesse for dialog og forståelse på tvers av nivåene i

organisasjonen. En slik tilnærming til medvirkningsaktivitetens hensikt har alt å bety for å opprettholde gode relasjoner innad i organisasjonen. Det deltagerne heller stiller seg kritiske til er om innspillene de kommer med faktisk har noe å si i det store bildet? Som et ledd i medvirkningsprosessen bør derfor enhetene som bidro inn med innspill få tilbakemelding på hvordan deres innspill er håndtert og tatt med videre i planarbeidet for å opprettholde engasjement, og øke eierskap til ferdig plan.

6.3 Har intern medvirkning noe for seg i overordnede planprosesser i kommunen?

Kommuneplanens samfunnsdel er kommunenes overordnede styringsverktøy som viser til satsingsområder for kommunen med et langsiktig perspektiv. Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til utfordringsbildet i kommunen, og forsøke å finne en lokalt forankret løsning gjennom mål og strategier. Ved å involvere egne medarbeidere på enhetsnivå i planarbeidet gjennom mulighet for medvirkning, var tanken at de ansatte skulle få større engasjement og eierskap til den nye samfunnsdelen av kommuneplanen. Gjennom å mobilisere egne ansatte til å medvirke i plan- og utviklingsarbeid utvikler man en erkjennelse av hvilke felles mål og strategier som er ønskelige og nødvendige for å engasjere deltagerne i gjennomføringen (Amdam, 2011, s. 18). I en studie gjort av Baldersheim et al. (2021) fremmes «entusiastisk oppslutning blant de ansatte» fram på tredje plass av kommunale mellomledere ved spørsmål om hva som er avgjørende for at fornyings eller utviklingsprosjekter lot seg gjennomføre. Det viser at engasjement hos de ansatte er en sentral faktor for å lykkes i plan- og utviklingsarbeid, og støtter opp om kommuneledelsens formening om at medarbeidere er en viktig instans for dialog og læring i arbeidet med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel. Det forutsetter naturlig nok at man når ut med medvirkningsaktiviteten til de ansatte.

Studien har tidligere vist til den grunnleggende misforståelse, påpekt av Finstad og Aarsæther (2003), om at det bør være et tydelig skille mellom strategisk nivå og enhetsnivå. Det er samspillet mellom den kommunale ledelsen (strategi) og bakkebyråkratene (drift) som må fungere for at kommunen skal kunne drive samfunnsutvikling. De vertikale styringslinjene er likevel viktig for velferdsorganisasjoner som iverksetter politikk. De skal fungere som politikkenes forlengede arm, og skal gjennom klarhet, logikk og konsistens uttrykke at kontrollen over organisasjonen er på toppen. Et annet strukturelt trekk er at yrkesutøverne på nederste nivå i organisasjonen, tidligere omtalt som bakkebyråkratene, har betydelig grad av kontroll med hvordan politikken faktisk blir iverksatt (Vabø, 2014b, s. 29).

Forskningsspørsmålet i studien spør hvordan intern forankring av kommuneplanens samfunnsdel gjennom medvirkningsaktivitet for egne ansatte har fungert i Vennesla kommune, og hva kan man lære av en slik prosess. Et sentralt spørsmål på veien mot å svare på hvordan medvirkningstiltaket har fungert, er å se på hva som har skjedd som følge av at medarbeiderne fikk delta i strategiske forum

om ønsket utvikling fram mot 2040 for kommunen som organisasjon og lokalsamfunn. På bakgrunn av dette kan man si noe om slik intern medvirkningsaktivitet har noe for seg i overordnede planprosesser i kommunen.

Studiens funn viser at deltagerens forutgående antagelse om at kommuneplanens samfunnsdel var fjernt og uvesentlig for deres daglige virke i enheten ble motbevist i løpet av medvirkningsaktiviteten. Ikke overraskende viste det seg at de ansatte fra enhetene tilknyttet seksjon for oppvekst og inkludering ble mest engasjert i saker som omhandler barn, unge og deres oppvekstvilkår, som de både har faglig kompetanse og erfaringer fra arbeid med. At kommuneledelsen aktivt går ut og søker etter informasjon fra enhetene anses som svært positivt, og det oppleves som et genuint ønske fra ledelsens side å lytte til de ansattes perspektiver. Selv om deltagerne satt pris på et avbrekk i arbeidshverdagen for å løfte blikket og reflektere over utfordringer og muligheter i kommunen, ble det også av deltagerne påpekt at slikt arbeid normalt ikke inngår i deres arbeidsoppgaver, og bør derfor begrenses til et hensiktsmessig omfang.

Bakkebyråkraternes styringsparadoks, forsterket av det emosjonelle presset i arbeidshverdagen, påvirker hvilke holdninger de ansatte i enhetene har til overordnet planverk. De overordnede målformuleringene i planen, samt frustrasjon over manglende tildeling av midler over tid, gjør at de ansatte har inntrykk av at planene er et resultat av symbolpolitikk (jf. Amdam, 2011, s. 168-169). Har det da noe å bety for de ansatte i enhetene hvilke mål og strategier som settes inn i ny samfunnsdel?

Ja, kommuneplanens samfunnsdel har betydning for de ansatte i driftsenhetene. Samlet sett er kommuneplanens samfunnsdel et viktig strategisk dokument som er retningsgivende for kommunens utvikling både innenfor helse, oppvekst, økonomi og samfunnsutvikling. Det er en politisk vedtatt plan som påvirker hvordan kommunens ressurser fordeles og hvilke prioriteringer som gjøres, som igjen har direkte innvirkning på arbeidsforholdene og oppgavene for de ansatte i kommunens driftsenheter.

Samtidig ser man av informantenes tolkninger etter å ha lest det nye planforslaget at planen ikke representerer noe «nytt» for dem i deres arbeidshverdag. Strategi 5.1 «Lære barn og unge å ta vare på seg selv, hverandre og naturen», og strategi 5.4 «Øke elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning, muntlige og digitale ferdigheter til over landsgjennomsnittet» er eksempler på strategier som informantene trakk frem som noe man i skolen stadig jobber for. De bekrefter å være enige i de målene og strategiene som er satt, men stiller seg spørrende til hvordan målene skal nås hvis ikke det medfølger ekstra ressurser. Samtidig som det er motiverende for de ansatte å se at «god utdanning» er et definert satsingsområde for Vennesla kommune fram mot 2040, oppleves det samtidig demotiverende når man ser at planen ikke står i stil med realiteten hvor man vet at økonomiske innsparinger og nedbemanninger i skolen står for tur.

Selv om studiens hovedfunn viser at ambisjonene til ledelsen i kommunen overgår enhetenes egne ambisjoner om å bidra inn til overordnet strategisk planarbeid, har man også observert flere positive effekter av medvirkningstiltaket for å forankre samfunnsdelen internt i organisasjonen. På bakgrunn av dette kan studien fastslå at intern medvirkning i overordnede planprosesser i kommunen har noe for seg.

For det første, så åpner intern medvirkning opp for at medarbeidere selv på det laveste nivået i kommunens hierarkiske system får mulighet til å påvirke organisasjonens strategiske retning, gjennom innspill basert på virkelighetsnær kunnskap og erfaring fra praktisk utførelse av offentlig politikk. Det lokale kunnskapsgrunnlaget til planarbeidet styrkes ved å løfte frem taus kunnskap fra medarbeiderne. Kommunen har et bredt ansvarsområde, og er med sine ulike nivåer, ansatte og deres ledere det man kaller en kompleks organisasjon. Ansatte i enhetene ser ut til å føle seg mer tilknyttet egen enhet, enn kommunen som helhet. Medvirkningstiltaket i forbindelse med samfunnsdelen bidro til at de ansatte i større grad reflekterte over seg selv og sin enhet som en del av det større bildet, både når det kommer til utfordringsbilde til kommunen, og de økonomiske rammene som man må forholde seg til. Et helhetlig perspektiv på driften, og de ulike ansvarsområdene, både fra et lederperspektiv, og fra de ansatte, bidro til en økt fellesskapsfølelse og bedre forståelse for hverandres roller og arbeidsoppgaver innenfor de gitte rammene.

Intern medvirkning i organisasjonens strategiske planarbeid har effekter for kommunikasjonen innad i organisasjonen. Det handler om å samle organisasjonen om felles visjoner og mål, ved å bevisstgjøre de ansatte om hvordan de kan bidra til å nå målene, og hvilken betydning det har for å bygge opp om organisasjonens omdømme. Medvirkningsaktiviteten inneholdt en presentasjon som var tilpasset målgruppen, og som pekte på samfunnsdelens relevans også for de ansatte i enhetene. Ved å gjøre de ansatte kjent med organisasjonens øverste strategiske plan, og samtidig gi de mulighet for å påvirke hvilke fokusområder som skal ligge i planen, motiveres de ansatte til å engasjere seg, og ta eierskap til planens innhold. En inkluderende medvirkningsprosess øker planprosessens legitimitet (jf. Amdam, 2011, s. 103), og minsker sannsynligheten for større innvendinger til planen senere i prosessen. Informantene ble positivt overrasket over å kjenne igjen noen av enhetens innspill i det ferdige planforslaget. Som følge av dette er det sannsynlig å tro at de ansatte i større grad ser positivt på å delta på medvirkningsaktiviteter til strategisk planarbeid, med forbehold om at det kun skjer i de tilfeller hvor det blir ansett som relevant tidsbruk for de ansatte. Omfang og hyppighet bør derfor begrenses, og vurderes ut ifra hvert strategisk planarbeid. Studien har vist, gjennom intervju med deltagere, at et engangsopplegg med innledende informasjon og deretter diskusjon i grupper var en hensiktsmessig og effektiv måte å organisere medvirkningsaktiviteten på. Det ble ikke fremmet ønske om mer omfattende medvirkningsaktivitet enn det som ble utprøvd i denne studien.

Gode tilbakemeldinger fra deltagerne angående den gjennomførte medvirkningsaktiviteten både når det gjelder organisering og innhold viser faktisk hvor lite som skal til for å bedre kommunikasjonen og samspillet i organisasjonen. På grunn av at få enhetsledere takket ja til tilbudet om medvirkning i august, av ukjente årsaker, og at planen ikke enda er politisk vedtatt kan vi ikke si noe om hvordan medvirkningsaktiviteten har hatt effekt på gjennomføringsevnen enda. Studien peker derimot på de organisatoriske effektene av intern medvirkning fra et kommunikativt perspektiv, og hva det kan ha å bety for å nå organisasjonens mål. Dialog på tvers har bidratt til å styrke relasjon mellom leder og ansatte, gjennom at kommuneledelsen møter medarbeidere, og at medarbeiderne føler seg sett og lyttet til. En leder som stiller seg tilgjengelig for spørsmål, vil også bidra til å oppklare uklarheter og eventuelle misforståelser. På denne måten vil det fysiske møte mellom ledernivå og enhetene være tillitsbyggende ved at man får økt kjennskap og forståelse til hverandres arbeidshverdag. Et planresultat som har hensyntatt interne aktørers perspektiver, så vel som eksterne, tidlig i planprosessen vil sannsynligvis bidra til at planen lettere blir implementert og akseptert på grunn av en god prosess.

7.0 Avslutning

Denne kvalitative studien har tatt for seg hvordan medvirkningstiltak for å forankre samfunnsdelen som styringsverktøy innad i organisasjon har fungert i Vennesla kommune. Intern medvirkning til overordnet planarbeid ble et tema i forbindelse med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel i Vennesla kommune i 2023, som jeg ikke bare fulgte tett som student, men som jeg også var prosjektleder for. Ved å benytte meg av et aksjonsbasert forskningsdesign, ble det mulig å bringe inn kunnskapen og erfaring jeg har tilegnet meg i den pågående planprosessen, inn i en forskningssammenheng. Studien omsetter erfaringer fra arbeidslivet i offentlig forvaltning til kunnskap ved å systematisk undersøke og analysere forskningsspørsmålet: *Hvordan har intern forankring av kommuneplanens samfunnsdel gjennom medvirkningsaktivitet for egne ansatte fungert i Vennesla kommune, og hva kan man lære av en slik prosess?*

Denne masterstudien har hatt et tredelt fokus, for det første å undersøke hvordan medvirkningstiltak for enhetene har fungert, for å deretter evaluere tiltak ved å kartlegge mulige effekter, og for det tredje å se på hva vi kan lære av prosessen som har vært.

Fra et samfunnskommunikativt ståsted er innsikt i de ansattes interesse av, og holdning til, overordnet planverk interessant da det handler om kommunikasjon og samspill internt i organisasjonen. Studien har belyst forskningsmålet ved å evaluere tiltak som ble satt i verk i løpet av min tid som prosjektleder. Ved å undersøke hvilke holdninger og forståelse som finnes blant de ansatte i kommunen, kan man innhente innsikt om hvordan man bør tilpasse medvirkning til overordnet planarbeid, og hvordan man bør kommunisere ut kommuneorganisasjonens langsiktige mål og strategier til medarbeiderne ute i enhetene.

Studien er gjort i samarbeid med min arbeidsgiver Vennesla kommune, hvor kommunens ledelse fra start har hatt en tanke om at kommuneplanens samfunnsdel som overordnet strategisk plan bør forankres bedre internt i hele organisasjonen. Dette har gitt utslag i form av diverse interne medvirkningstiltak for å skape engasjement og eierskap til den nye samfunnsdelen av kommuneplanen. Studien har derimot vist at ambisjonene til kommuneledelsen har vært høyere enn hva som har vært realistisk å få til i enhetene. Selv om medvirkningsaktiviteten totalt sett har fått gode tilbakemeldinger, og deltagerne selv bekreftet at det opplevdes som vel anvendt tid, nådde kommuneledelsen kun ut til 3 av kommunens 24 enheter i denne prosessen. Et overraskende element var derimot at hovedtillitsvalgte fra fagforbundene engasjerte seg, og ønsket samme opplegg for sine tillitsvalgte. Dette viste seg å være en effektiv måte å nå ut til enda flere enheter og seksjoner på, og sikret enda flere perspektiver og erfaringer inn til planarbeidet.

I aksjonsforskningslitteraturen er en svakhet at studiene har en tendens til å dvele ved suksesshistorier (Ponte et al. (2004), gjengitt i Ulvik, 2022, s. 56). Dermed kan forskningen fremstå som lite kritisk. På den andre siden, kan det å ta utgangspunkt i en praksis man vil forbedre, få et uheldig fokus på det som ikke fungerer (Hopkins (2008), gjengitt i Ulvik, 2022, s. 56). Jeg har som forsker og prosjektleder forsøkt i aller høyeste grad det er mulig, å beholde et nyansert blikk på situasjonen. Gjennom kvalitativt intervju med deltagere fra medvirkningsaktiviteten, har jeg fått bekreftet eller avkreftet egne tolkninger basert på deltagende observasjon. Å kombinere metoder har bidratt til å gi studien en mer nøytral vinkling.

7.1 Hva har man lært av en slik prosess?

Erfaringene fra prosjektarbeidet har vist at overordnede strategiske planer kan oppfattes som svevende og for lite konkret for de ansatte i enhetene. Medarbeiderne er likevel viktige brikker i politikkutforming i praksis, og innsikt i deres perspektiver, kunnskap og erfaringer er sentral informasjon for kommuneledelsen i utarbeidingen av overordnede strategiske planer (her: kommuneplanens samfunnsdel). Medvirkningsaktiviteter for egne medarbeidere er en måte å organisere slik informasjonsutveksling på, og noe som ble testet ut i Vennesla. For å aktualisere medarbeidernes innspill til samfunnsdelen av kommuneplanen, ble de først presentert for kommunens utfordringsbilde, arbeidsdelingen i kommunen, og de økonomiske rammene som kommunen må forholde seg til i tiden fremover. På denne måten gjøres samfunnsdelen mer relevant og meningsfull for medarbeiderne i organisasjonen, og bidrar til økt engasjement i dialogen om ønsket utvikling. Det ser likevel ut til at de ansattes engasjement knytter seg til de utfordringene og mulighetene som ble løftet og diskutert i felleskap, og ikke et engasjement for kommuneplanen i og for seg.

Vennesla kommune har gjentatte ganger fått skryt for sin omfattende planprosess, og for det fokuset som har vært på involvering av egne ansatte i strategisk planarbeid. Involveringen har bidratt til organisatorisk læring, og sikrer at den nye samfunnsdelen av kommuneplanen gjenspeiler et bredt spekter av innsikt og erfaringer. Dette bidrar til en mer helhetlig og inkluderende tilnærming til samfunnsplanlegging. Studien viser derimot en lav oppslutning til medvirkningsaktiviteten som ble tilbudt enhetene i kommunen, via deres enhetsledere. Påstanden om at den nye samfunnsdelen bygger på et bredt kunnskapsgrunnlag om interne forhold, baserer seg derfor i stor grad på medvirkningen totalt sett, og som i en organisatorisk sammenheng inkluderer medvirkningsaktiviteten som også ble gjennomført på tillitsvalgtsamlinger.

Hvordan man involverer egne ansatte i overordnede planprosesser kommer helt an på kommuneledelsens ambisjoner, og naturligvis også tilgjengelige ressurser. Studien viser derimot at selv om intern medvirkning ikke eksplisitt følger av plan- og bygningsloven, fører en slik organisering på den måten som gjennomført i Vennesla kommune, med seg noen positive effekter for kommunen som organisasjon og arbeidsgiver. Når de ansatte føler at deres stemmer blir hørt og verdsatt, øker deres engasjement og følelse av eierskap til prosessene og til de målene som utvikles. Ved å få innsikt i de ansattes varierte bakgrunner og erfaringer, får kommunen et mer nyansert og velinformert grunnlag for planens innhold. Involvering av medarbeidere på denne måten fremmer en kultur av samarbeid og gjensidig respekt, noe som kan bidra til å forbedre arbeidsmiljøet og effektiviteten i organisasjonen. Innsikten fra de som jobber tett på ulike deler av kommunen, sikrer at de målene og strategiene som utvikles er relevante og tilpasset de faktiske behovene i lokalsamfunnet.

Studiens funn gir nyttig innsikt til andre kommuner om involvering av egne medarbeidere i overordnede strategiske planprosesser, spesielt til kommuner som har en revisjon av samfunnsdelen nært forestående. Viktigheten av at kommuneledelsen genuint ser på sine medarbeidere i driftsenhetene som en ressurs, og som en aktiv del av samfunnsutviklingen, har vært helt sentralt for å oppnå tillit og legitimitet til prosessen som har vært. Det er også viktig at medvirkningsaktiviteten har et hensiktsmessig omfang, og integreres i de ansattes arbeidshverdag.

Det er ikke min intensjon å presentere den interne medvirkningen som en feilfri prosess. Det har vært pekt på at kommuneledelsen i sin kommunikasjon ikke lykkes i å mobilisere flere enn 3 av totalt 24 av kommunens enheter. Det kan også tyde på at ambisjonene for medvirkning ikke sto i stil til hva som var realistisk å gjennomføre i enhetene. Det at fagforeningene tok kontakt, var faktisk litt hell i uhell, da denne aktørgruppa var planlagt involvert på et senere tidspunkt i utarbeidelsen av planen. Vi tar også med oss lærdom fra deltageres kommentarer om manglende kommunikasjon i etterkant som et forbedringspotensial. Det kan være seg en oppsummering av hva de enkelte enhetene har bidratt med av innspill, og hvordan innspillene er blitt håndtert, gjerne i form av en kort infomail til de ansatte.

Jeg vil konkludere med å si at den viktigste lærdommen fra denne studien er at topledere i kommunen bør legge til rette for treffpunkter med de ansatte som befinner seg innenfor deres ansvarsområde med jevne mellomrom, uavhengig av planprosesser. Slike arenaer for dialog på tvers av organisasjonens nivåer viser seg å ha stor betydning både for ledere, men ikke minst for de ansatte. Det bidrar til økt trivsel på arbeidsplassen, forståelse for hverandres roller, og tydelig kommunikasjon i organisasjonen.

7.2 Videre forskning

Denne studien har tatt for seg hvordan intern forankring av kommuneplanens samfunnsdel gjennom medvirkningsaktivitet for egne ansatte har fungert i Vennesla kommune, og hva man kan lære av en slik prosess. Organiseringen av medarbeiderinvolvingen i Vennesla kan tjene som en modell for andre kommuner som ønsker å styrke intern forankring av samfunnsdelen som overordnet styringsverktøy. Med utgangspunkt i studiens funn hadde det vært interessant å forske videre på den kommunale mellomlederens rolle i utviklingsarbeid, og undersøke hvordan det krysspresset de står i, mellom signaler fra kommuneledelsen og fra de ansatte på enheten, påvirker kommunikasjonen og samspillet i organisasjonen.

Det vil også være interessant å forske videre på om intern medvirkning gir effekter på gjennomføringen av planen, slik det antas å gjøre i denne studien. Det er for tidlig å si noe om hvordan de to elementene henger sammen i denne studien. I skrivende stund blir det endelige planforslaget politisk behandlet i kommunestyret i Vennesla kommune, og den nye samfunnsdelen vil bli offentlig tilgjengelig på Framsikt – en digital løsning for kommunale planer.

Referanseliste

- Alvesson, M. & Deetz, S. (2000). *Doing Critical Management Research*. Sage Publications.
- Amdam, R. (2011). *Planlegging og prosessleiing – korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Det Norske Samlaget.
- Baldersheim, H., Haug, A. V., Hye, L. & Ødgård, M. (2021). *Den kommunale mellomlederen – en selvstendig lagspiller*. Fagbokforlaget.
- Bentzen, T. Ø. (2015). TILLIDSBASERET STYRING OG LEDELSE I OFFENTLIGE ORGANISATIONER – I springet fra ambition til praksis [Doktorgradsavhandling]. Roskilde Universitet.
- Berghet, Jan-Tore. (2019, 06. september). *Forskarar: Plan- og bygningsloven bør endrast*. By- og regionsforskningsinstituttet. <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/plan-og-bygningsloven-bor-endres> (23.10.2023)
- Brottveit, G. (Red.). (2018). *Vitenskapsteori og kvalitative forskningsmetoder - om å arbeide forskningsrelatert*. Gyldendal Akademisk.
- Bråtå, H. O., Alnes, P. K., Hagen, A., Higdem, U. & Lund, P. O. (2017). Fra kommunal plan til gjennomføring [ØF-rapport 04/2017]. Østlandsforskning på oppdrag fra Distriktssenteret.
- Clark, T., Foster, L. & Bryman, A. (2019). *How to do your social research project or dissertation*. Oxford University Press.
- Cruickshank, J. & Evju, H. H. (2015/rev 2021). Kommunikative planleggingsteorier. [kommunetorget.no - Kommunikative planleggingsteorier](https://kommunetorget.no/kommunikative-planleggingsteorier) (25.02.24)
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023a, 22. januar). Hva skiller mål- og resultatstyring fra New Public Management? <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring/hva-skiller-mal-og-resultatstyring-fra-new-public-management> (28.02.24)
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023b, 22. januar). Er mål- og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring? <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring/er-mal-og-resultatstyring-noe-annet-enn-tillitsbasert-styring> (28.02.24)
- Distriktssenteret. (u.å). *Bærekraftig utvikling*. <https://distriktssenteret.no/fagomrader/baerekraftig-utvikling/>
- Ekstrøm M. & Johansson B. (2019). *Metoder i medie-och kommunikationsvetenskap*. Studentlitteratur.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. I *Journal of Communication* 43(4), s. 51-58.
- Fainstein, S. S. (2010). *The Just City*. Cornell University Press.
- Fangen, K. (2010). *Deltagende observasjon* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Fangen, K. (2022, 6. september). Kvalitativ metode: Aksjonsforskning. NESH. <https://www.forskningsetikk.no/ressurser/fbib/metoder/kvalitativ-metode/>
- Finstad, N. & Aarsæther N. (2003). *Utviklingskommunen*. Kommuneforlaget.
- Fiva, J. H., Hagen, T. P. & Sørensen, R. J. (2017). *Kommunal organisering* (7. utg.). Universitetsforlaget.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- FN-sambandet. (2023, 28. juni). Bærekraftig utvikling: Om Brundtland-rapporten «Vår felles framtid». <https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling>
- Fosse, E. J. (2013). LivOGLyst – program for lokalsamfunnsutvikling i Hordaland – nokre erfaringar og resultat. Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling på oppdrag fra Distriktssenteret.

- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.
- Hallahan, K., Holtzhausen, D., van Ruler, B., Vercic, D., & Sriramesh, K. (2007). Defining Strategic Communication. *International Journal of Strategic Communication*, 1(1), 3–35. <https://doi.org/10.1080/15531180701285244>
- Hansen, M. H., (2022). *En innføring i holistisk tilnærming til strategisk kommunikasjon i komplekse organisasjoner* [Upublisert semesteroppgave i SV-407]. Universitetet i Agder.
- Heide, M., von Platen, S., Simonsson, C. & Falkheimer, J. (2018) Expanding the Scope of Strategic Communication: Towards a Holistic Understanding of Organizational Complexity, *International Journal of Strategic Communication*, 12:4, s. 452-468, <https://doi.org/10.1080/1553118X.2018.1456434>
- Holsen, T. & Moltumyr, A. (2001). Om planteorier (vedlegg). NOU 2001: 7. (2001). Til *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Miljøverndepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-7/id143492/?ch=12>
- Jacobsen, D. I. (2016). *Engangsorganisasjonen*. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2019). Mellomledelse – en spesiell form for ledelse? I *Magma*, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse, 2/2019, s. 46-54. <https://old.magma.no/mellomledelse-en-spesiell-form-for-ledelse> (11.05.2024).
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Innføring i samfunnsvitenskapelig metode (4. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Kobro, L. U. (red). (2018). *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon* (2. utg.). Høgskolen i Sørøst-Norge/SESAM. <https://www.ks.no/globalassets/handbok-for-samskaping.pdf> (31.10.2023).
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (01.06.2022). *Bærekraftsmålene*. https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/fagtema/baerekraft_i_planlegging/id2846205/?expand=fa-ctbox2846209 (23.10.2023).
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (02.02.2023). *Medvirkning*. https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/fagtema/medvirkning/id2961720/?expand=factbox2961747
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (20.06.2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id2985764/> (23.01.2024).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Medvirkning i planlegging*. Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven [Veileder]. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf (26.02.24)
- KS. (07.03.2023). Enkle grep gjør kommuneplanens samfunnsdel til et effektivt styringsverktøy. <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/enkle-grep-gjor-kommuneplanens-samfunnsdel-til-effektivt-styringsverktoy/> (21.10.2023).
- KS. (14.11.2019). Hvordan øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging? - et strategidokument. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/samfunnsutvikling/samfunnsplanlegging/Utdanningskapasitet-planlegging-rapport.pdf> (22.01.2024).
- KS. (u.å). Hvem er vi? <https://www.ks.no/om-ks/hvem-er-vi/> (21.10.2023).
- KS. (u.å). Barnehage- og skolemiljø. <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnehage-og-skolemiljo/> (18.01.2024).

- Midtlyng, G. & Leseth, A. B. (2024). «Men dette vet jo du»: Å forske i egen profesjon. I M. Mangset, H. M. Ihlebæk, T. Nordberg & A. B. Leseth (Red.), *Tett på profesjon, arbeid og politikk: Kvalitative metodeutfordringer og verktøy for å løse dem* (Kap. 7, s. 129–147). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.210.ch7>
- Millstein, M. (2017). Styresett og deltagelse. I Jordhus-Lier, D. & Stokke, K. (Red.), *Samfunnsgeografi: En innføring* (191-203).
- NOU 2001: 7. (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Miljøverndepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-7/id143492/?ch=12>
- NOU 2009: 16. (2009). *Globale miljøutfordringer – norsk politikk – Hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-16/id568044/?ch=3>
- NOU 2023: 4. (2023). *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-4/id2961552/>
- O’Leary, R. & Vij, N. (2012). Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going? I *The American Review of Public Administration* 42(5) 507–522. SAGE.
- Pettersen, M. (2021, 26. august). Trenden er brutt – flere unge utenfor i 2020. *Statistisk sentralbyrå*. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/tilknytning-til-arbeid-utdanning-og-velferdsordninger/artikler/trenden-er-brutt--flere-unge-utenfor-i-2020>
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§11-1>.
- Plathe, E., Hernes, M. B., og Dale, K. K. (2022). “Ny agenda for kommuneplanens samfunnsdel”: KS-FoU prosjekt om kommuneplanens samfunnsdel som lokalpolitisk styringsverktøy. Asplan Viak på oppdrag fra Kommunesektorens organisasjon. <https://www.ks.no/link/00703cafd2a748f089201c443fd4ddcf.aspx>
- PMI. (2013). The high cost of low performance: The essential role of communications [report]. Project Management Institute.
- Regjeringen. (2022, 5. juli). Fylkesinndelingen fra 2024. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/fylkesinndelingen-fra-2024/id2922222/> (01.03.24).
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Open University Press.
- Riese, H. (2022). Å være lærer og forsker innenfor et kvalitativt design: aksjonsforskning som en autoetnografisk praksis. I M. Ulvik, H. Riese & D. Roness (Red.), *Å forske på egen praksis: Aksjonsforskning og andre tilnærminger til profesjonell utvikling i utdanningsfeltet* (2. utg., s. 63-86). Fagbokforlaget.
- Riese, H. (2022). Introduksjon: Aksjonsforskning, kunnskapssyn og politisk innramming. I M. Ulvik, H. Riese & D. Roness (Red.), *Å forske på egen praksis: Aksjonsforskning og andre tilnærminger til profesjonell utvikling i utdanningsfeltet* (2. utg., s. 15-34). Fagbokforlaget.
- Sletteng, A. & Sværd, H. O. (2008). *Elevmedvirkning: Hvordan kan vi som skoleledere bruke aksjonsforskning for å initiere, starte opp implementering og planlegge oppfølging av økt elevmedvirkning?* [Hovedoppgave, Universitetet i Tromsø]. <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/1624/thesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Tellmann S. M. (2024). Om forskerroller og metodevalg i oppdragsforskningen. I M. Mangset, H. M. Ihlebæk, T. Nordberg og A. B. Leseth (Red.), *Tett på profesjon, arbeid og politikk: Kvalitative metodeutfordringer og verktøy for å løse dem* (Kap. 12, s. 221–238). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.210.ch7>

- Ulvik, M. (2022). Aksjonsforskning – en oversikt. I M. Ulvik, H. Riese & D. Roness (Red.), *Å forske på egen praksis: Aksjonsforskning og andre tilnærminger til profesjonell utvikling i utdanningsfeltet* (2. utg., s. 39-62). Fagbokforlaget.
- Vabo, S. I, Klausen, J. E. & Askim, J. (2020). *Offentlig politikk*. Universitetsforlaget.
- Vabo, S. I. (2014). Velferdens organisering – mellom styring, ledelse og læring. I M. Vabø & S. I. Vabo (Red.), *Velferdens organisering* (s. 175-197). Universitetsforlaget.
- Vabø, M. (2014a). Dilemmaer i velferdens organisering. I M. Vabø & S. I. Vabo (Red.), *Velferdens organisering* (s. 11-28). Universitetsforlaget.
- Vabø, M. (2014b). Bakkebyråkratiet – der emosjonelt arbeid blir politikk. I M. Vabø & S. I. Vabo (Red.), *Velferdens organisering* (s. 29-46). Universitetsforlaget.
- Vabø, M. (2014c). Reformtrender og endringsparadokser. I M. Vabø & S. I. Vabo (Red.), *Velferdens organisering* (s. 62-78). Universitetsforlaget.
- van Rekom, J., van Riel, C. B. M. & Wierenga B. (2006). A Methodology for Assessing Organizational Core Values, i *Journal of Management Studies*, 43:2, s. 175-201. Blackwell Publishing.
- van Ruler, B. (2018). Communication Theory: An Underrated Pillar on Which Strategic Communication Rests, i *International Journal of Strategic Communication*, 12:4, s. 367-381, <https://doi.org/10.1080/1553118X.2018.1452240>
- Vennesla kommune. (2023, 23. mars). Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel 2023 – 2035. Planprogram. <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/204f3c57-ee21-4353-a78e-207e7eaa7bc9>
- Vennesla kommune. (2023). Organisasjonskart Vennesla kommune. <https://www.vennesla.kommune.no/f/p1/i3214d996-8cb4-4be4-8401-5c8afc4e4728/organisasjonskartvennesla-kommuneuten-lenker2023.pdf>
- Vennesla kommune. (2024a, 6. februar). Høring - Vennesla kommune - Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel 2024 – 2040. Saksframlegg i formannskapet (sak 5/24). <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/60eeb874-880c-446d-82c4-f6718fdbff92>
- Vennesla kommune. (2024b, 6. februar). Kommuneplanens samfunnsdel 2024 – 2040. Planforslag. <https://www.vennesla.kommune.no/f/p1/i1d9023f0-ea6d-45ef-bff7-ac31b78b139a/horingsutkast-0702-3103.pdf>
- Vennesla kommune. (2024c, 6. februar). Medvirkningsnotat tilhørende revisjon av kommuneplanens samfunnsdel. Vedlegg til saksframlegg i formannskapet (sak 5/24). <https://einnsyn.no/api/v2/fil?iri=http://data.einnsyn.no/ca3b6737-a5cb-4699-b5d5-51f4b66f352e>
- Woll, A. (2007). *Fra trøste og bære til høste og lære: En aksjonsforskningstudie – hvordan utvikle kompetanse i praksis* [Hovedoppgave, Universitetet i Oslo]. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/28510/Hovedoppgave-Woll.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Øye, C. (2024). Forskningsetikk i praksis. Om det som står på spill i kvalitativ samarbeidsforskning. I M. Mangset, H. M. Ihlebæk, T. Nordberg & A. B. Leseth (Red.), *Tett på profesjon, arbeid og politikk: Kvalitative metodeutfordringer og verktøy for å løse dem* (Kap. 11, s. 205-220). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.210.ch7>

Vedlegg

Vedlegg I Intervjuguide

Intervjuguide

En kvalitativ analyse av hvordan medvirkningstiltak for å forankre samfunnsdelen som styringsverktøy innad i organisasjonen har fungert i Vennesla kommune.

Det er ventet at informantenes deltakelse i forskningsprosjektet gir empirisk materiale som kan belyse forskningsprosjektets problemstilling på en god måte.

0 Innledning:

- Takke for at informanten stiller opp
- Formidle formålet med studien: å undersøke hvordan de opplevde medvirkningsaktiviteten som ble arrangert, og hvordan det har påvirket deres inntrykk og holdninger til overordnet planlegging i kommunen.
- Informere om at alt som blir sagt i intervjuet blir anonymisert, og vil ikke kunne spores.
- Avklare tillatelse om å ta opp intervjuet. Dette er for å sikre at viktig informasjon og detaljert blir fanget opp. Informere om at hvis jeg skriver notater underveis, er det mest sannsynlig spørsmål jeg vil følge opp med, og komme tilbake til senere.
- Kort gjennomgang av intervjuets hovedelementer og estimert varighet (60 min).
- Er det noen spørsmål før vi begynner?

1 Bakgrunn og kjennskap til kommuneplanen

- Kan du fortelle meg litt om deg selv og din arbeidsbakgrunn?
- Hvordan er hverdagen som ansatt i Vennesla kommune?
 - Hva står du i av utfordringer og muligheter?
 - Er det noe du merker har endret seg over tid?
- På hvilken måte kjente du til kommuneplanens samfunnsdel før deltagelse i medvirkningsarbeid?
- Er det andre overordnede planer du forholder deg til i arbeidshverdagen?

2 Medvirkningsaktiviteten

Du har vært deltager på en medvirkningsaktivitet hvor kommuneledelsen kom på besøk og la frem en presentasjon om utfordringsbildet, samt arrangerte et gruppearbeid hvor dere ansatte kunne komme med innspill til ny kommuneplan for Vennesla.

- Hvordan opplevde du møte? Hvilke refleksjoner gjorde du deg i etterkant?

- Hva opplevde du var hensikten med besøket?
- Hva tenker du om innholdet og formatet til medvirkningen?
- Hvordan kunne du tenke deg at opplegget var gjort annerledes?
- Hva var det viktigste du satt igjen med etter endt opplegg?
- Hvilke tanker har du om effektene av et slikt opplegg?

3 Presentasjon av nytt planforslag

Forsker legge frem nytt planforslag for informanten (satsingsområdet «God utdanning»). Fokus på gjennomføringsevne og forankring internt.

- Hva tenker du etter å ha lest det nye planforslaget?
 - Kjenner du igjen enhetens fotavtrykk i ny plan?
 - Hvordan påvirker det synet ditt på det å medvirke?
 - På hvilken måte tenker du at en slik plan utgjør en forskjell i praksis?

4 Evaluering

- På hvilken måte ser du på en slik metode for medvirkning i planarbeid nå?
- Hvilke effekter har en slik måte å jobbe på påvirket forholdet mellom administrasjonen og medarbeidere i enhetene?

5 Avslutning

- Benytte anledningen til å validere tolkninger: Du snakket om ... Forstår jeg deg riktig hvis ... Når du sa at, mente du da ...?
- Er det noe mer du vil si eller legge til?
- Tusen takk for at du stilte opp!

Forslag til inngående spørsmål som kan stilles:

- Kan du gi meg et eksempel på dette?
- Kan du fortelle mer om dette?
- Hva mener du med det?
- Hvordan opplevdes det?
- Har jeg forstått det riktig at ...?

Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du delta i mitt masterprosjekt om hvordan involvering av kommunens egne medarbeidere i en overordnet planprosess har fungert?

I dette skrivet gis informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg. Du vil som informant i forskningsprosjektet av personvern hensyn holdes anonym.

Formål

I dette forskningsprosjektet er formålet å studere effekten av medvirkningsaktiviteten som ble gjennomført i Vennesla kommune som en del av arbeidet med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel i 2023. Forskningsprosjektet er en avsluttende oppgave i masterstudiet i samfunnskommunikasjon. Innhentet empiri fra intervjuene vil også være gjenstand for evaluering i kommunens arbeid med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel. Det innebærer å undersøke hvordan de grepene som ble gjort for å forankre prosessen internt i organisasjonen har fungerte.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Agder, med emneansvarlig Jan Svennevig (jan.svennevig@uia.no), er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta fordi du er ansatt i Vennesla kommune, og har vært deltaker i medvirkningsaktiviteten som har foregått på ditt arbeidssted.

Du er kontaktet etter forespørsel fra din nærmeste leder, og er en av informantene som er valgt ut i dette forskningsprosjektet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Ved å delta i prosjektet, innebærer det at du stiller opp til et intervju med varighet på ca. 1 time. Intervjuet vil inneholde litt om hverdagen din som ansatt i Vennesla kommune, og hvordan du opplevde medvirkningsaktiviteten som fant sted på ditt arbeidssted. Jeg tar lydopptak og eventuelle notater fra intervjuet for å sikre at verdifull informasjon ikke går tapt.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine personopplysninger

Personopplysninger er alle opplysninger som kan knyttes til deg som enkeltperson. Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene som er beskrevet i dette skrivet. Opplysningene behandles konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. UiA har et internkontrollsystem som inneholder regler og rutiner for hvordan personopplysninger skal behandles. Opptaket blir transkribert og anonymisert. Som informant vil du bli beskrevet som informant 1 eller informant 2, i en tilfeldig rekkefølge.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes i juni 2024. Personopplysningene dine vil være anonymisert, slik at det ikke kan spores tilbake til deg. Datamaterialet (lydopptaket) vil bli slettet når oppgaven er levert og godkjent. Masteroppgaven vil bli digitalt tilgjengelig på <https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/>.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamateriale, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Agder v/ prosjektansvarlig jan.svennevig@uia.no
- Universitetet i Agder v/ personvernombud personvernombud@uia.no

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via epost: personverntjenester@sikt.no.

Med vennlig hilsen

Marthe Hurvenes Hansen (masterstudent)

Samtykkeerklæring

Jeg bekrefter å ha mottatt og forstått informasjon om prosjektet som er beskrevet i informasjonsskrivet (2 sider), og har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- å delta i et intervju

Jeg samtykker med dette også til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg III Gruppeoppgaver

1. Hva tar vi med oss fra presentasjonen om utfordringsbildet?

Overrasket over:

Nysgjerrig på:

Mangler:

2. Identiteten til Vennesla kommune er «Grønn, urban bygd». Hva betyr den for dere?

3. Hvilke 3-4 satsinger bør vektlegges i kommuneplanens samfunnsdel? Hvorfor er disse viktige?

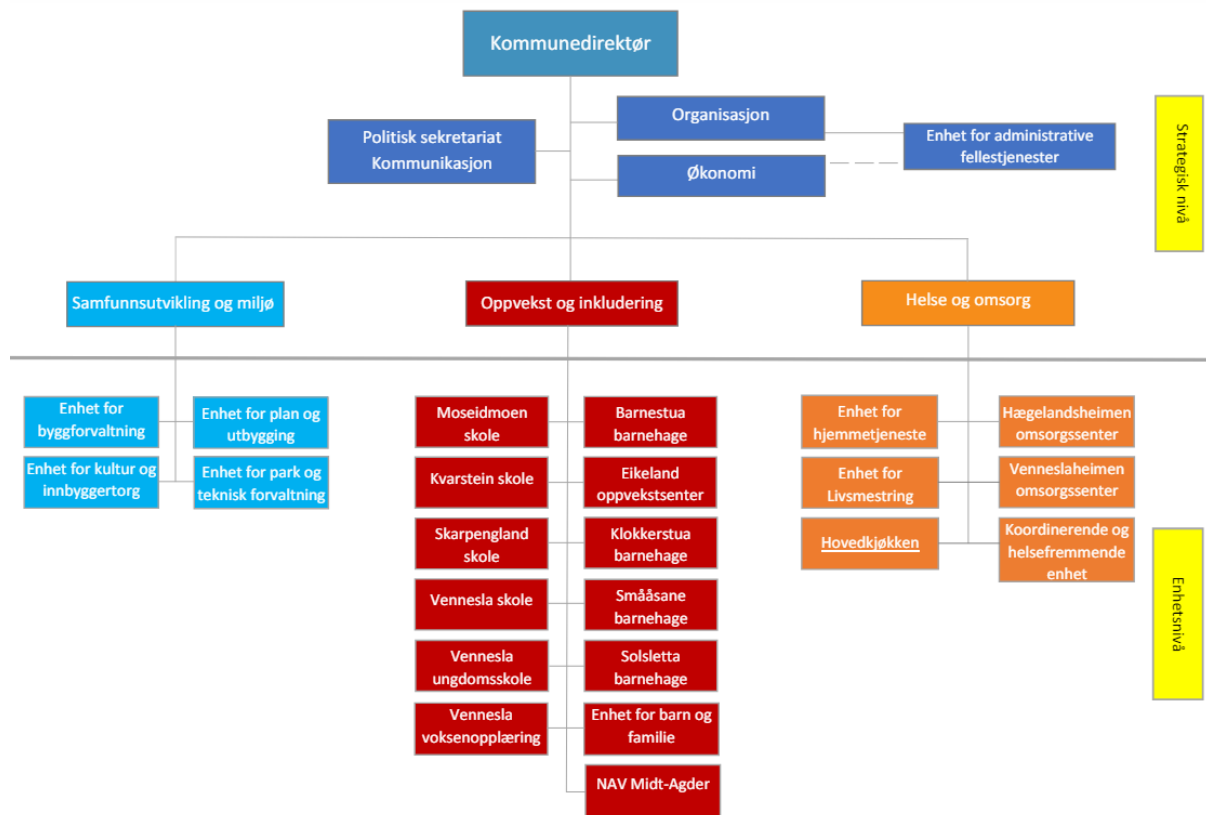
Hvorfor?

Hvorfor?

Hvorfor?

Hvorfor?

Vedlegg IV Vennesla kommunes organisasjonskart



Vedlegg V Vurdering av behandling av personopplysninger (Sikt)



Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer

565810

Vurderingstype

Automatisk ?

Dato

28.02.2024

Tittel

Master i samfunnskommunikasjon

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for humaniora og pedagogikk / Institutt for nordisk og mediefag

Prosjektansvarlig

Jan Svennevig

Student

Marthe Hurvenes Hansen

Prosjektperiode

01.04.2024 - 30.06.2024

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 30.06.2024.